



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/14
20 March 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Третья сессия

11-28 апреля 1995 года

Ликвидация нищеты и устойчивое развитие

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|---|---------------|-------------|
| ВВЕДЕНИЕ | 1 - 3 | 3 |
| I. МАСШТАБЫ ПРОБЛЕМЫ: ОБЩИЙ ОБЗОР | 4 - 11 | 4 |
| А. Определение и масштабы нищеты | 4 - 7 | 4 |
| В. Беднота и экологический стресс | 8 - 9 | 5 |
| С. Ухудшение состояния окружающей среды и здоровье бедных10 - 11 | 5 | |
| II. ВОЗДЕЙСТВИЕ НА НИЩЕТУ ПОЛИТИКИ, ОСУЩЕСТВЛЯВШЕЙСЯ В ПРОШЛОМ12 - 17 | | |
| 6 | | |
| А. Воздействие экономической политики | 12 - 13 | 6 |
| В. Воздействие политики в социальных секторах | 14 - 17 | 7 |

E/CN.17/1995/14

Russian

Page 2

95-05812.R 310395 040495

/...

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|---|---------------|-------------|
| III. ОБЩИЙ ОБЗОР СТРАТЕГИЙ БОРЬБЫ С НИЩЕТОЙ | 18 - 55 | 7 |
| А. Переориентация экономической политики: стабилизация и структурная перестройка | 19 - 20 | 8 |
| В. Осуществление дискреционных мер как необходимое условие ликвидации нищеты | 21 - 23 | 8 |
| С. Меры по борьбе с нищетой | 24 - 47 | 10 |
| D. Расширение социально-политических возможностей бедных слоев населения | 48 - 55 | 18 |
| IV. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ И ИСКОРЕНЕНИЕ НИЩЕТЫ 20 | 56 - 61 | |
| А. Устойчивое развитие высокопродуктивных земель | 56 - 57 | 20 |
| В. Устойчивое развитие низкопродуктивных земель | 58 - 59 | 21 |
| С. Восстановление деградировавших земель | 60 | 22 |
| D. Восстановление лесов и лесонасаждения | 61 | 22 |
| V. МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ИСКОРЕНЕНИЮ НИЩЕТЫ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ УСИЛИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО 23 | 62 - 70 | |
| А. Национальные усилия | 62 - 65 | 23 |
| В. Международное сотрудничество | 66 - 70 | 24 |
| VI. ОБЗОР ДОСТИГНУТОГО ПРОГРЕССА: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ И ОПЫТ | 71 - 101 | 25 |
| А. Опыт стран в деле борьбы с нищетой | 71 - 82 | 25 |
| В. Последние события и опыт в области международного сотрудничества | 83 - 95 | 29 |
| С. Организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций | 96 - 101 | 34 |
| VII. ВЫВОДЫ | 102 | 35 |

ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем документе описывается ход осуществления положений главы 3 Повестки дня на XXI век 1/ и содержатся предложения в отношении будущей деятельности по ликвидации нищеты. Доклад подготовлен Департаментом по координации политики и устойчивому развитию как основным координатором по главе 3 Повестки дня на XXI век в соответствии с планом мероприятий, согласованным с Межучрежденческим комитетом по устойчивому развитию на его четвертой сессии. Он подготовлен в результате консультаций и обмена информацией между назначенными координаторами в большом количестве учреждений Организации Объединенных Наций, правительственными должностными лицами и рядом других учреждений и частных лиц.

2. В докладе подчеркивается необходимость разработки стратегии, направленной на ликвидацию нищеты при эффективном разделении ответственности между правительствами и населением, проживающим в условиях нищеты. В соответствии с общими руководящими принципами главы 3 Повестки дня на XXI век в нем анализируются краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные меры по ликвидации нищеты и обеспечению сохранности окружающей среды с учетом основной предпосылки, заключающейся в том, что сохраняющаяся массовая нищета является отражением политических и социально-экономических структур. В основе краткосрочной-среднесрочной стратегии лежит концепция необходимости быстрого увеличения размера доходов бедноты. В этих целях в ней предусматривается обеспечение производительной занятости бедных посредством эффективного предоставления производительного капитала в сочетании с непосредственными мерами по борьбе с нищетой, осуществляемыми правительством. В долгосрочной стратегии упор делается на создании потенциала, включая развитие людских ресурсов, учреждений и инфраструктуры; замедлении темпов роста численности населения; и переориентации стратегий в области развития посредством включения в них задач ликвидации нищеты как важнейшей цели развития. С экономической точки зрения данная задача решается путем повышения эффективности и обеспечения общеэкономического роста; с социальной точки зрения – путем уделения особого внимания соображениям справедливости; а с политической точки зрения – путем расширения возможностей бедных в том, что касается эффективного участия в принятии политических и экономических решений. Основным принцип, лежащий в основе этих предложений, заключается в том, что необходимым условием ликвидации нищеты является параллельное решение задач повышения экономической эффективности, справедливого перераспределения благ, связанных с экономическим ростом, и оказания социальных услуг, а также обеспечения политической справедливости и равенства.

3. В докладе, насколько позволяет имеющаяся в наличии информация, анализируются опыт ряда стран и неправительственных организаций в деле борьбы с нищетой и действия, которые они планируют предпринять в будущем. В нем содержится также общий обзор консенсуса по вопросам ликвидации нищеты, достигнутый рядом крупных межправительственных конференций Организации Объединенных Наций, и стратегий, предложенных рядом организаций системы Организации Объединенных Наций.

I. МАСШТАБЫ ПРОБЛЕМЫ: ОБЩИЙ ОБЗОР

A. Определение и масштабы нищеты

4. Нищета может измеряться в относительных и абсолютных показателях. Абсолютной нищетой, как правило, считается состояние, характеризующееся острой нехваткой средств, необходимых для удовлетворения основных потребностей на элементарном уровне, таких, как потребности в пище, жилье, медицинских услугах, безопасной питьевой воде и санитарно-

гигиенических услугах и образовании. Степень и масштабы определенной таким образом абсолютной нищеты варьируются в зависимости от страны и для оперативных целей подлежат оценке на страновом уровне.

5. С точки зрения экономики основная общая характерная особенность бедных заключается в том, что они не располагают производительным капиталом – ни физическим, ни "человеческим". В сельских районах, где в большинстве развивающихся регионов, за исключением Латинской Америки, преимущественно проживают бедные, они представляют собой безземельных или почти безземельных неграмотных сельскохозяйственных рабочих, кочевников, рыбаков, скотоводов и лесных жителей, которые добывают средства к существованию благодаря сезонной работе в сельском хозяйстве или использованию маргинальных земельных участков и лесов или же приносящей низкий доход работе, не связанной с ведением сельского хозяйства. В городских районах бедняки – неквалифицированная и необразованная часть населения, не имеющая физического капитала, которая зависит – с точки зрения средств к существованию – от низкооплачиваемой работы в неформальном секторе и нижнем слое сектора услуг, не пользующихся поддержкой со стороны правительства, или от работы мусорщиками на свалках и улицах. Нищета нередко особенно широко распространена среди социально угнетаемых слоев населения, таких, как этнические меньшинства, включая коренные народы.

6. Будь то в сельских или городских районах, население, проживающее в условиях нищеты, страдает от недоедания, даже расходуя на продукты питания основную часть своих доходов. Дети в семьях лиц, относящихся к такой категории населения, как правило, имеют вес ниже нормы и плохо развиваются умственно и физически, что ставит под угрозу их перспективы с точки зрения получения прибыльной работы, когда они станут взрослыми. Слабое здоровье, которое отмечается у значительной части бедных, снижает их производительную активность, сокращает семейный доход и не позволяет детям в полной мере использовать возможности получения образования в тех случаях, когда они имеются. Средние показатели смертности среди бедных выше, равно как и показатели младенческой и детской смертности.

7. Численность населения, проживающего в абсолютной нищете, к которому, по определению Всемирного банка, относится население с доходами ниже минимальных уровней, позволяющих обеспечить адекватное питание и удовлетворение основных непродовольственных потребностей, в развивающихся странах в 1990 году составляла 1,1 млрд. человек. Этот оценочный показатель представлял собой увеличение примерно на 100 миллионов по сравнению с уровнем 1985 года. Нет оснований считать, что эти количественные оценки являются точными показателями масштабов нищеты. Они лишь дают представление о порядке величин, что полезно с практической точки зрения. Серьезным поводом для озабоченности является то обстоятельство, что при нынешней политике среднесрочные перспективы сокращения численности населения, проживающего в условиях абсолютной нищеты, остаются туманными. В докладе о мировом развитии за 1992 год был осуществлен пересмотр более оптимистической оценки, сделанной лишь в 1990 году, и сформулирована следующая оценка среднесрочных перспектив: "Даже если исходить из весьма благоприятных предположений относительно экономического восстановления в оставшийся период десятилетия, абсолютное число бедных в мире на конец столетия будет выше, чем в 1985 году" 2/.

В. Беднота и экологический стресс

8. Со временем основная масса сельской бедноты все в большей степени сосредоточивается на земельных участках с низкой потенциальной производительностью. Примерно 60 процентов бедных в мире живут в неустойчивых и весьма уязвимых районах – на пустынных и полупустынных землях, крутых склонах и в лесах 3/. Это является результатом сочетания ряда факторов –

некоторые из них в одних странах играют более важную роль, чем в других, – таких, как экспроприация, демографическое давление и дробление земельных участков вследствие их раздела между представителями различных поколений, приватизация общих земель и укрупнение и расширение товарного сельскохозяйственного производства при сокращении затрат труда. Среди этих факторов демографическое давление, несомненно, продолжает играть основную роль в географической и социально-экономической маргинализации бедноты в большинстве стран, для которых характерна широкая распространенность нищеты.

9. Сельская беднота, изгнанная или вытесненная с земельных участков с высокой потенциальной производительностью, не имеет другого выбора, как осуществлять чрезмерную эксплуатацию имеющихся в ее распоряжении минимальных ресурсов посредством малозатратной, низкопродуктивной сельскохозяйственной практики – чрезмерного выпаса, вывода из оборота земельных участков в результате разработки полезных ископаемых и обезлесения с последующей деградацией почв. Хозяйственная деятельность бедноты, несомненно, не является главной причиной деградации почв. Обезлесение в большинстве случаев обусловлено деятельностью лиц, занимающихся заготовкой и транспортировкой леса, и/или богатых фермеров, имеющих крупные концессии. Эрозия почвы, заболачивание и засоление, которые привели к опустыниванию во многих районах мира, вызваны деятельностью богатых фермеров, пользующихся значительной финансовой поддержкой.

С. Ухудшение состояния окружающей среды и здоровье бедных

10. Сельская беднота имеет слабое здоровье главным образом вследствие плохого питания и/или недоедания. Здоровье бедных в еще большей степени подрывается различными видами загрязнения и сельскохозяйственных опасностей, главным образом загрязнением воды, поскольку они получают питьевую воду из сильно загрязненных водоемов; отсутствием санитарно-гигиенических услуг; загрязнением воздуха в помещениях в результате использования топлива, получаемого из биомассы, для приготовления пищи и обогрева; и неадекватностью жилья.

11. Городская беднота страдает от всех видов ухудшения состояния окружающей среды. Свыше 130 млн. жителей развивающихся стран, относящихся к категории бедных, проживают в самых плохих зонах городских районов 4/. Вследствие абсолютной нехватки земли или высокой арендной платы за городские земли, на которых оказываются услуги, эта категория населения концентрируется в трущобах и стихийно возникающих поселениях на городских окраинах: в районах, которые подвержены воздействию опасных естественных и антропогенных экологических условий, например, на аллювиальных равнинах, склонах или земельных участках, прилегающих к опасным промышленным объектам и свалкам. Они сталкиваются с такими проблемами, как плохие санитарные условия, загрязненная вода, наводнения, оползни и химическое загрязнение. Согласно данным ВОЗ, предположительно 600 млн. городских жителей в развивающихся странах проживают в условиях, которые можно считать угрожающими жизни и здоровью, и наиболее уязвимыми из них являются слои населения, находящиеся в состоянии абсолютной нищеты 5/.

II. ВОЗДЕЙСТВИЕ НА НИЩЕТУ ПОЛИТИКИ, ОСУЩЕСТВЛЯВШЕЙСЯ В ПРОШЛОМ

А. Воздействие экономической политики

12. В десятилетия, предшествовавшие 80-м годам, процентные ставки, обменные курсы и торговая политика, направленные на поощрение индустриализации посредством замены импорта, как известно, стимулировали капиталоемкость в промышленности. До последнего времени это явление носило широко распространенный характер во всех развивающихся странах. Таким

образом, расчет на то, что диверсификация экономики, имеющая своей целью обеспечить перенос упора с сельского хозяйства на развитие промышленности, позволит абсорбировать сельскую рабочую силу в более продуктивных видах занятости, в полной мере не реализовался в большинстве развивающихся стран. Такому исходу способствовали два других основных фактора. Один из них заключался в имеющем широко распространенный характер правительственном контроле за промышленной деятельностью, что сдерживало прежде всего экстенсивное развитие промышленности; другим фактором были высокие темпы роста численности населения, что имело своим результатом увеличение численности рабочей силы. Темпы роста капиталовложений варьировались в зависимости от страны, однако в целом они не соответствовали потребностям обеспечения адекватной занятости.

13. Объем инвестиций государственного сектора в развитие сельскохозяйственной инфраструктуры в развивающихся странах был существенным. Для этих инвестиций – адекватных или неадекватных с точки зрения повышения производительности и расширения сельскохозяйственного производства – было характерно то, что средства вкладывались в районы, принадлежащие крупным землевладельцам, в ущерб крестьянскому сектору. Во многих странах управления по сбыту сельскохозяйственной продукции, первоначально созданные в целях стабилизации цен на эту продукцию, стали ограничивать прибыль фермеров путем установления низких цен в целях снабжения дешевыми продуктами питания городских жителей и обеспечения получения доходов правительствами. Эта практика оказала сдерживающее воздействие на инвестирование в сельское хозяйство и привела к тому, что уровень экстенсивного развития сельского хозяйства был ниже оптимального. В некоторых странах изменения в политике ценообразования, хотя и приводящие к увеличению объема сельскохозяйственного производства, усугубляют проблему нищеты, особенно в городских районах, в результате увеличения расходов на питание. Субсидированная механизация и использование современных средств производства, хотя и способствующие росту продуктивности сельского хозяйства, уменьшили спрос на сельскохозяйственный труд. Субсидированные кредиты, как правило, предоставляются большей частью крупным и средним фермерским хозяйствам.

В. Воздействие политики в социальных секторах

14. Расходы на социальные нужды варьируются в зависимости от страны. Достигнут значительный, хотя и неодинаковый прогресс, что отражается в улучшении целого ряда социальных показателей. Однако в целом при осуществлении таких расходов недостаточно учитываются нужды бедных и особенно беднейших. Например, во многих странах в здравоохранении чрезмерный акцент делается на дорогостоящей лечебной помощи, оказание которой ограничено главным образом городами, в ущерб более дешевой профилактической медицине, которой можно было бы охватить сельские районы без чрезмерной нагрузки на правительственный бюджет.

15. Учреждения системы образования, как и медицинские учреждения, как правило, сосредоточены в городских районах. Многие страны расходуют значительную долю ассигнований, выделяемых в их бюджетах на образование, на обеспечение бесплатного университетского образования, которое в подавляющем большинстве получают дети представителей среднего и высшего классов, которые могут себе позволить оплатить полностью или частично образование своих детей, и упускают при этом из виду начальное образование, особенно в районах, где в основном проживает беднота. Еще более серьезной проблемой является качество образования, для которого характерны большие различия не только между странами, но и в пределах стран – между городскими и сельскими районами. В силу различных причин качество образования значительно ниже в сельских районах и в городских трущобах, что ставит детей из этих районов в невыгодное положение, особенно на рынке промышленного труда.

16. Проблема с жильем носит аналогичный характер. Во многих странах основной объем государственного жилья предназначен для городского рабочего класса и гражданских служащих, тогда как беднота в большинстве своем игнорируется. Даже осуществление программ обеспечения участками под строительство и обслуживанием, как правило, в конечном счете способствует улучшению положения тех, кто не относится к категории бедных. В некоторых случаях бедняки фактически испытывают негативные последствия в результате, например, сноса трущоб без осуществления мер по их перемещению.

17. Во многом то же самое характерно и для субсидированного распределения продовольствия среди бедных. Его эффективность зависит от того, кто попадает в соответствующие целевые группы. Многие страны выделяют значительную долю государственных средств на выплату субсидий на продукты питания, однако основной объем этих средств поступает в распоряжение гражданских служащих, полиции, семей военнослужащих и лиц, работающих на промышленных предприятиях, – то есть попадает главным образом в городские районы, где ими пользуются группы населения со средним доходом, тогда как сельская и городская беднота пользуется ими лишь в минимальной степени. В 80-е годы выплата субсидий на продукты питания нередко фактически сворачивалась в рамках деятельности по осуществлению мер по стабилизации.

III. ОБЩИЙ ОБЗОР СТРАТЕГИЙ БОРЬБЫ С НИЩЕТОЙ

18. В настоящем разделе предпринимается попытка соблюсти ориентировочный руководящий принцип, содержащийся в пункте 3.2 Повестки дня на XXI век, а именно, что "в эффективной стратегии по одновременному решению проблем нищеты, развития и охраны окружающей среды внимание прежде всего должно сосредоточиваться на аспектах, связанных с ресурсами, производством и людьми, и она должна охватывать демографические проблемы, вопросы улучшения медицинского обслуживания, просвещения, прав женщин, роли молодежи, коренных народов и местных общин, а также вопросы, связанные с процессом обеспечения участия на демократической основе в сочетании с более совершенным управлением" 1 /.

А. Переориентация экономической политики: стабилизация и структурная перестройка

19. С начала 80-х годов меры по стабилизации и структурной перестройке в различной степени осуществляются в большинстве развивающихся стран в целях исправления ошибок в политике, допущенных в прошлом. Основой проведения реформ в области политики служит всеобъемлющий охват макроэкономической, секторальной и даже микроэкономической политики. Общими задачами являются рационализация контроля и регулирования спроса в целях устранения чрезмерно большого дефицита государственного сектора, что влечет за собой инфляцию и выражается во внешних диспропорциях; устранение перекосов в ценах (ставки заработной платы, процентные ставки, обменные курсы и цены на сырьевые товары) и повышение эффективности распределения; уменьшение присутствия государственного сектора в непосредственно производительной деятельности с целью избежать того, чтобы принадлежащие государству предприятия, которые нередко работают неэффективно и на которые уходят средства из правительственного бюджета, приносили убытки; устранение ненужных органов управления и правил, действующих в отношении промышленных предприятий частного сектора; осуществление либерализации торговой политики в целях поощрения экспорта и развития конкуренции; изменение структуры правительственных расходов в целях направления средств в такие приоритетные сектора, как экономическая и социальная инфраструктура; и повышение эффективности работы предприятий государственного сектора.

20. Реформа политики является необходимым условием долгосрочного поступательного роста, и нужно, чтобы она осуществлялась последовательно. Однако проведение реформ без создания систем социальной поддержки усугубляет нищету, по крайней мере в краткосрочном плане. Сейчас осознается, как на национальном, так и на международном уровне, что программы стабилизации и структурной перестройки должны включать в качестве составного элемента системы социальной поддержки, имеющие своей целью обеспечить эффективную защиту уязвимых групп населения в период перехода к поступательному росту.

В. Осуществление дискреционных мер как необходимое условие ликвидации нищеты

21. Поскольку нищета представляет собой социальное явление, связанное с высокой степенью неравенства в распределении политической и экономической власти, ее ликвидация обуславливает необходимость осуществления имеющих первостепенное значение изменений в структуре политической и экономической систем. Главным условием ликвидации нищеты является наличие твердой политической воли к решению этой задачи. Принимая во внимание политическую приверженность и основу политики, способствующие обеспечению общей экономической эффективности и роста, самым эффективным был бы подход, предусматривающий осуществление комплекса мер, направленных на предоставление бедным экономической возможности самим избавиться от нищеты. Концепция стратегии создания благоприятных условий не предусматривает какого-либо уменьшения ответственности правительства. Она предусматривает, что правительство и беднота должны нести совместную ответственность как можно более эффективным образом.

22. Очевидно, что страны с низким доходом, в которых нищета носит широко распространенный характер, не могут привлечь адекватные ресурсы для предоставления их непосредственно беднякам. Они не могут позволить себе выделить адекватные ресурсы даже для охвата всех бедных своими обычными программами смягчения остроты проблемы нищеты, даже в случае оптимального функционирования этих программ. Экономический рост является важным условием сокращения нищеты, однако опыт прошлых лет свидетельствует о том, что процесс "просачивания благ сверху вниз" сокращает нищету слишком медленно, и это проявляется прежде всего в контексте быстрого роста численности населения и нехватки земельных ресурсов. В этой связи заслуживает внимания, например, опыт второй половины 80-х годов. В своем докладе о мировом развитии за 1992 год Всемирный банк отмечает, что имело место "незначительное сокращение масштабов нищеты в развивающихся странах во второй половине 80-х годов" б/. В Южной Азии, где отмечается весьма быстрый экономический рост и где сосредоточено 50 процентов абсолютных бедняков развивающихся стран, процентная доля населения, проживающего в условиях абсолютной нищеты, уменьшилась примерно на 2,8 процента, однако численность населения, проживающего в условиях абсолютной нищеты, увеличилась на 30 миллионов. При таких темпах Южной Азии для ликвидации абсолютной нищеты потребовалось бы почти столетие. Поскольку рассчитывать на то, что темпы роста, достигнутые во второй половине 80-х годов, на протяжении этого продолжительного периода времени сохранятся, нельзя и поскольку численность населения в течение по крайней мере еще одного полувекового периода вряд ли стабилизируется, складывается впечатление, что ликвидация нищеты при нынешних моделях роста будет применительно к Южной Азии нереальной целью. Что еще более важно, в Китае, в котором также отмечается быстрый экономический рост, ситуация в плане нищеты во второй половине 80-х годов в результате расширения практики более неравномерного распределения доходов фактически ухудшилась. Только в Юго-Восточной Азии уровень нищеты снизился как в процентном выражении от численности населения, так и в количественных показателях. Во всех других развивающихся регионах в результате замедления темпов экономического роста и/или быстрого роста численности населения масштабы нищеты возросли как в количественных показателях, так и в процентном выражении от численности населения. Необходимо в полной

мере признать, что факторы, которые обеспечивают максимальную экономическую эффективность, необязательно способствуют достижению справедливости. Этим объясняется настоятельная необходимость правительственного вмешательства, имеющего своей целью не непосредственное обеспечение бедняков средствами к существованию, а предоставление бедным возможности обеспечить самих себя посредством осуществления стратегий роста, направленных на сокращение нищеты.

23. Хотя в главе 3 Повестки дня на XXI век, посвященной "борьбе с нищетой", основной упор делается на рассчитанном на долгосрочный период призыве к осуществлению конкретной долгосрочной комплексной стратегии ликвидации нищеты и устойчивого управления окружающей средой, особое внимание в ней уделяется также необходимости осуществления мер по борьбе с нищетой в краткосрочном плане. Цель номер один этой главы заключается в том, чтобы обеспечить всем людям возможность зарабатывать на устойчивой основе средства к существованию путем осуществления специальной политики и программ, содержащих неотложные меры, направленные на обеспечение местным общинным группам возможности для снижения остроты проблемы нищеты и устойчивого развития.

С. Меры по борьбе с нищетой

1. Краткосрочные и среднесрочные меры по обеспечению занятости и по повышению уровня доходов

а) Меры, принимаемые в сельских районах

24. Вследствие многогранности проблемы нищеты осуществления какой-либо одной единственной меры борьбы с нею – будь то краткосрочного, среднесрочного или долгосрочного характера – недостаточно. Необходим комплекс взаимодополняющих мер, самой важной из которых является обеспечение адекватными производительными ресурсами, что предоставит беднякам возможность повысить размер своих доходов посредством осуществления производительной деятельности.

25. Что касается сельских бедняков, которые составляют основную массу бедных в развивающихся странах и которые не имеют квалификации и являются неграмотными, то самый эффективный подход к обеспечению их производительным капиталом заключается в проведении земельной реформы-перераспределении земли и реформе арендного законодательства. Эта основная мера может быть дополнена другими мерами, а именно:

- а) развитием агропредприятий;
- б) расширением животноводства-птицеводства, рыбоводства, где это возможно, лесоводства и т.д.;
- в) созданием учебной базы для обучения простейшим ремеслам, которые могут быть быстро освоены даже неграмотными людьми;
- г) разработкой правительственных программ создания социальной и экономической инфраструктуры;
- е) выплатой субсидий на продукты питания тем лицам, доход которых не может быть повышен путем осуществления вышеупомянутых видов деятельности.

26. Перераспределение земли путем раздачи экономически устойчивых наделов, гарантированность владения и справедливые ставки земельной ренты для арендаторов и издольщиков могут способствовать развитию сельскохозяйственного производства. Наряду с реформой цен, рациональной политикой налогообложения в сельском хозяйстве, наличием сбытовых структур и доступом мелких фермеров к водным ресурсам, кредитам, специальным знаниям и соответствующим технологиям, перераспределение земли может привести к повышению доходов малообеспеченных слоев населения, значительно уменьшить существенное первоначальное неравенство в распределении доходов в сельских районах и уменьшить нагрузку на малопродуктивные земли. Такие реформы путем повышения доходов малообеспеченных слоев населения уменьшат также необходимость в широкомасштабных государственных программах борьбы с нищетой в форме предоставления продовольственных субсидий, осуществления программ работы в обмен на продукты питания детей и т.д. В этом отношении в документе Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР) отмечено, что "необходимо бороться с коренными причинами проблемы нищеты путем устранения вызывающих ее факторов, а не просто заниматься ликвидацией симптомов нищеты путем передачи средств через систему социального обеспечения" 7/.

27. Необходимо и вполне возможно провести не уравнилельное перераспределение земли, а обеспечить доступ неимущих к минимально устойчивым наделам, которые позволили бы им нормально жить без каких-либо серьезных последствий для поместий крупных землевладельцев. В разных странах существуют разные возможности осуществления программ земельных реформ. В политическом плане они более легко осуществимы в тех странах, где соотношение площади возделываемых земель к численности сельского населения по-прежнему высоко, например в странах Африки и Латинской Америки. В этих регионах можно было бы провести перераспределение земли путем раздачи экономически устойчивых наделов без значительного сокращения территории поместий крупных землевладельцев. Там, где это необходимо, например в Африке, такое перераспределение должно также сопровождаться утверждением прав собственности, индивидуальной и совместной, с тем чтобы поощрить мелких землевладельцев к капиталовложениям в свои земельные участки и к такому их возделыванию, которое не вело бы к истощению земель. Даже в тех странах, где соотношение площади возделываемых земель к численности сельского населения является относительно низким, в случае чрезвычайно настороженного отношения к распределению земли существуют возможности перераспределения земли в интересах безземельной бедноты без значительного ущерба для поместий крупных землевладельцев. Система налогообложения земельных участков по признаку их потенциальной производительности может содействовать добровольному перераспределению земли при одновременном стимулировании ее производительного использования и увеличении бюджетных поступлений. В некоторых странах, где в результате дробления земельных наделов их размеры уже не позволяют вести устойчивое хозяйство, возможно, необходимо объединить земли, например в форме кооперативов, для повышения производительности сельского хозяйства.

28. Во всех развивающихся странах существуют значительные возможности с точки зрения поглощения рабочей силы в сельских районах путем развития агропромышленных предприятий как в секторе сельскохозяйственного сырья, так и в продовольственном секторе. Развитие агропромышленных предприятий желательно не только с точки зрения создания рабочих мест для малообеспеченных слоев населения, но и с точки зрения повышения общих темпов экономического роста. Дополнительные, высоко оплачиваемые рабочие места для малообеспеченных слоев населения могут быть созданы также путем выхода за рамки традиционного животноводства в форме создания рыбных хозяйств, птицеферм, развития лесоводства и т.д. как для целей внутреннего потребления, так и для экспорта. В настоящий момент основными факторами, препятствующими экспорту переработанной сельскохозяйственной продукции, являются тарифные ограничения в промышленно развитых странах, ставки которых растут по мере увеличения степени переработки. Расширение доступа на рынки для сбыта переработанной сельскохозяйственной

продукции даже в среднесрочном плане привело бы к колоссальным выгодам с точки зрения уменьшения масштабов нищеты.

29. В относительно короткое время можно многое сделать для большого числа не имеющих школьного образования или какой-либо профессии молодых людей нешкольного возраста путем создания возможностей для ознакомления с навыками кустарного и ремесленного промысла. Такие профессии в сельских районах в настоящее время ограничены по разнообразию и приобретаются на протяжении многих лет эксплуатации труда подмастерьев, что отталкивает большинство бедных молодых людей. Благодаря возможности ознакомления с необходимыми навыками с использованием чрезвычайно скромных капиталовложений и простых ручных машин, не требующих всего комплекса промышленной инфраструктуры, в сельских районах можно организовать большое число трудоемких несельскохозяйственных производств. Для этого помимо учебных заведений необходимы организационные механизмы, в особенности в отношении кредитования и сбыта. Подготовка по таким специальностям может основываться на потенциальном спросе на продукцию, которая может потребляться как внутри страны, так и в рамках международной экономики.

30. Прошлый опыт показал, что программы общественных работ не могут служить эффективной основной стратегией борьбы с нищетой, так как они, несмотря на определенную выгоду для некоторых малообеспеченных людей, в целом являются неадекватными и зачастую неустойчивыми в связи с бюджетными ограничениями. Тем не менее эти программы, имеющие целью создание необходимой социально-экономической инфраструктуры, могут служить полезным дополнением более эффективных мероприятий по созданию рабочих мест и повышению доходов. Такие программы работ должны быть направлены на обеспечение производительной занятости, например путем освоения земель в сельскохозяйственный оборот, создания лесопосадок и восстановления лесов; строительства сельских дорог, медицинских учреждений, школ, водоотводных каналов; создания инфраструктуры для санитарии, обеспечения питьевой водой, ирригации и сбора и удаления отходов. Все перечисленные выше мероприятия являются чрезвычайно актуальными.

b) Меры, принимаемые в городах

31. Кратко- и среднесрочная стратегия для городских районов должна быть направлена на сокращение большой численности частично задействованной рабочей силы, которая в настоящее время занята в так называемом неорганизованном секторе и характеризующемся низкой оплатой труда секторе услуг, путем расширения занятости на современном организованном производстве. Еще более важным моментом является обеспечение реальной поддержки малых предприятий, включая микропредприятия и кооперативы, в целях повышения производительности труда представителей неимущих слоев населения и доведения показателя производительной занятости до максимального уровня. Такая стратегия предусматривала бы либерализацию промышленного законодательства, предоставление кредитов и создание сбытовых сетей, а также возможностей обучения простым производственным навыкам. В зависимости от масштабов нищеты в городских районах для обеспечения результативности кратко- среднесрочных мер они должны дополняться программами борьбы с нищетой в интересах обеспечения производительной занятости городской бедноты в формах, перечисленных выше, а также целенаправленными продовольственными субсидиями.

2. Долгосрочные меры по обеспечению занятости и повышению доходов

a) Меры, принимаемые в сельских районах

32. Земельная реформа, где она возможна, приведет к быстрому улучшению положения бедноты и в случае ее эффективного проведения обеспечит, скорее всего, проживание охваченных ею

жителей на уровне выше черты бедности в течение достаточно длительного времени – примерно продолжительности жизни одного поколения. Однако сама по себе она не является адекватным долгосрочным методом искоренения нищеты. Это обусловлено тем, что со временем, возможно на протяжении жизни одного поколения, перераспределенные земельные участки вновь подвергнутся дроблению из-за давления со стороны населения и станут экономически неустойчивыми. Тем не менее она даст время для осуществления долгосрочных мероприятий, которые потребуются для укрепления возможностей с точки зрения борьбы с нищетой или для предупреждения повторного массового обнищания. В рамках способствующей общеэкономическому развитию макроэкономической и торговой политики долгосрочное решение проблемы искоренения нищеты будет предусматривать четыре обширных направления деятельности:

- a) поощрение развития и создание в сельских районах несельскохозяйственных производств;
- b) расширение отраслей агропромышленного сектора и животноводства;
- c) осуществление капиталовложений в развитие людских ресурсов;
- d) сдерживание прироста численности населения.

Эти мероприятия являются долгосрочными, так как несельскохозяйственное производство в сельских районах может развиваться до достаточных масштабов лишь постепенно – из-за продолжительности периодов первоначального накопления в форме дополнительных инвестиций в физическую инфраструктуру, людские ресурсы и организационные структуры. Кроме того, снизить темпы прироста численности населения можно только постепенно.

33. Общеизвестно, что в большинстве развивающихся стран, в которых высока численность сельской бедноты, возможности сельского хозяйства в долгосрочном плане поглощать дополнительную рабочую силу весьма ограничены просто из-за отсутствия дополнительных возделываемых земель. Что еще более важно, в результате проведения модернизации и механизации, необходимых для повышения производительности и эффективности сельского хозяйства, число занятых в сельском хозяйстве скорее уменьшится, а не возрастет. Такую тенденцию необходимо воспринимать положительно, так как она позволит также вывести из сельскохозяйственного оборота часть земель для целей восстановления лесов, что необходимо будет не только для предупреждения деградации земель, но и для восстановления районов водосбора и удовлетворения потребностей в промышленной древесине и древесном топливе.

34. Нельзя считать решением и миграцию увеличивающейся избыточной рабочей силы из сельских районов в существующие крупные городские агломерации, так как обнищанию подвергается и все большее число лиц, выросших в городских районах. Наиболее эффективный путь – это создание в сельских районах несельскохозяйственных производств и услуг на базе мелких предприятий и микропредприятий в небольших городах и деревнях. Это станет основным элементом долгосрочной стратегии искоренения нищеты. Одним из основных условий ее успешности будет создание промышленной инфраструктуры в подходящих небольших городах и деревнях, что должно сопровождаться развитием кредитных и сбытовых учреждений. Распространение мелких предприятий и микропредприятий в сельских районах поможет сократить миграцию сельских жителей в городские районы, что позволит уменьшить конкуренцию среди городской бедноты за рабочие места, а также снизить государственные расходы на социальное обслуживание. Кроме того, это поможет создать в существующих городских районах дополнительные рабочие места в связи с ростом спроса на простые орудия труда, полуфабрикаты и транспортные услуги.

35. В долгосрочном плане развитие агропромышленного сектора и животноводства сыграют, по-видимому, значительную роль в создании для сельской рабочей силы возможностей в отношении более производительной занятости. Одним из факторов является постепенная либерализация торговли сельскохозяйственной продукцией, что, скорее всего, позволит уменьшить ограничения на ввоз переработанной сельскохозяйственной продукции из развивающихся стран. Другой фактор – это резкое увеличение темпов урбанизации в развивающихся странах. Специалисты в области демографии ожидают, что к 2025 году в развивающихся странах в районах скопления городов будет проживать около 47 процентов населения, по сравнению с 29 процентами в настоящее время. Такая концентрация людей в городских районах потребует создания в них значительных запасов продовольствия, большую часть которых с точки зрения затрат рационально хранить только в переработанном виде.

b) Меры, принимаемые в городах

36. Долгосрочное решение проблемы искоренения нищеты в городских районах должно включать значительное дерегулирование в организованном городском секторе промышленности и соответствующую макроэкономическую политику. Такая политика будет направлена на обеспечение низких темпов инфляции, гибкости цен и процентных ставок и обменных курсов, в значительной степени определяемых рыночными условиями. Это подтолкнет предпринимателей к выбору в пользу такого соотношения между трудом и капиталом, которое будет отражать их реальную доступность. Торговой политике и режимам налогообложения следует придать форму, которая бы не превращала их в препятствия для экспорта. Такая политика обеспечит ускоренное развитие промышленности и рост занятости. Темпы ее осуществления зачастую ограничены различными соображениями, в частности опасениями социально-политических последствий краткосрочных отрицательных явлений, с которыми можно бороться путем включения в область реформирования политики планов создания соответствующих систем социальной защиты.

37. Поглощение рабочей силы сектором промышленности в значительной степени зависит также от наличия квалифицированной рабочей силы. В связи с этим развитие людских ресурсов является необходимым условием успешности стратегии, направленной на более широкомасштабное поглощение рабочей силы современной промышленностью. Однако даже в условиях оптимальной политики один современный сектор обычно не в состоянии обеспечить адекватными возможностями с точки зрения занятости большую часть быстро увеличивающейся городской рабочей силы. В связи с этим помимо организации надлежащей подготовки кадров для всех уровней промышленного производства понадобятся меры, направленные на расширение возможностей малых предприятий, включая микропредприятия, например в форме создания специальных кредитных учреждений.

c) Сектор услуг

38. В большинстве развивающихся стран на сектор услуг уже приходится значительная часть валового внутреннего продукта, однако рабочие места в секторе услуг как в сельских, так и в городских районах в основном представляют собой лишь низкооплачиваемые, малоодоходные должности, на которых работает большое число малообеспеченных людей. К повышению производительной занятости в секторе услуг приведет расширение городской промышленности и несельскохозяйственных производств в сельских районах, например в форме создания предприятий по ремонту и обслуживанию машин и оборудования, средств транспорта, связи и бытовой техники, которые потребуют больших капиталовложений в образование, особенно в форме обучения соответствующим навыкам малообеспеченных людей. Другая область, которая обладает значительным потенциалом с точки зрения оплачиваемой работы и заслуживает большего внимания в будущем со стороны развивающихся стран, – это туризм. По оценкам, в 1995 году валовой объем услуг, связанных с поездками и туризмом, составит 3,4 трлн. долл. США, или

10,9 процента валового внутреннего продукта, из которых на долю стран ОЭСР придется 78 процентов. По прогнозам, к 2005 году валовой объем услуг, связанных с поездками и туризмом, более чем удвоится и достигнет 7,2 трлн. долл. США 8/.

3. Развитие людских ресурсов

а) Образование

39. Успешность обсужденных выше мер по повышению занятости и доходов в значительной степени зависит от развития человеческого потенциала. Так, базовым образованием, которое закладывает основы для приобретения специальных навыков, должны быть охвачены все, включая девочек, что является согласованной целью Джомтиенской декларации 9/. Необходимо такое крупное нововведение, как создание возможностей для овладения навыками в дополнение к общему образованию, особенно в период обучения после получения начального образования. Следует предпринять усилия для создания как можно быстрее полной программы общего среднего образования для всех, с тем чтобы заложить надежные основы для приобретения навыков. Такие меры необходимы для обеспечения разнообразной и более сложной структуры кадров, потребность в которых испытывают растущие городские и несельскохозяйственные производства в сельских районах.

б) Здравоохранение, санитария и обеспечение питьевой водой

40. В целом признается, что опирающийся на увеличение доходов подход к борьбе с нищетой является неадекватным, т.к. некоторые товары малообеспеченные люди не могут приобрести просто ввиду их отсутствия. Это касается прежде всего услуг, которые часто или в основном оказываются объектом государственных монополий или контролируются государством, требуют значительных инвестиций в соответствующую инфраструктуру, на которые представители частного сектора вряд ли пойдут в связи с низким реальным спросом со стороны малообеспеченных людей. Типичными примерами таковых являются здравоохранение, удаление сточных вод и снабжение питьевой водой. С увеличением доходов малообеспеченных людей они смогут позволить себе примитивные по своему устройству, но удовлетворительные с точки зрения пользования объекты санитарии, при условии предоставления государственными органами определенной технической консультативной помощи по использованию канализационных сооружений, однако государственные органы по-прежнему будут отвечать за осуществление первичного медицинского обслуживания и доступа к чистой питьевой воде для малообеспеченных людей в районах их проживания. В области медицинского обслуживания охват населения такими услугами можно значительно повысить путем переноса упора с лечебных на профилактические медицинские мероприятия. Существенно расширить можно и доступ к качественной питьевой воде – путем взимания платы за пользование. Следует ввести или повысить до реального уровня плату за пользование для тех, кто в состоянии платить. От такой платы должны быть освобождены самые малообеспеченные люди. Снизить нагрузку на государственный бюджет можно путем привлечения общин к "участию на основе трудового вклада" в создание небольших объектов водоснабжения и медицинских пунктов, которые будут непосредственно предоставлять особые услуги за такое участие.

41. Значительная нагрузка на природную среду и здоровье городской бедноты обусловлена ростом городов в развивающихся странах. Именно городская беднота прежде всего страдает от сброса сточных вод в водоемы и неправильного удаления твердых отходов и токсичных химических элементов. Необходимо защитить городскую бедноту от непосредственной угрозы для жизни, обусловленной плохой санитарией, загрязнением источников воды и плохой вентиляцией жилых помещений. Что касается объектов санитарии, то существует большое число эффективных технологий, которые значительно дешевле, чем обычные капиталоемкие технологии, и которые

используют производимое в местных условиях оборудование – сантехнику, бетонные резервуары и т.д.

42. Что касается снабжения качественной питьевой водой, то города в состоянии стимулировать экономию воды на предприятиях, использующих водоемкие производства, а также в секторе услуг и жилом секторе, и направить дополнительные ресурсы на расширение инфраструктуры путем взимания реалистичной платы за воду с обеспеченных потребителей и путем лучшего обслуживания существующих систем распределения в целях предотвращения утечки воды. Потери воды таковы, что одного повышения качества обслуживания существующих распределительных систем может оказаться достаточно для снабжения нормальной питьевой водой большей части по-прежнему нуждающейся в ней городской бедноты во многих странах. По мере необходимости эти меры должны будут дополняться созданием новых источников для удовлетворения минимальных потребностей бедноты по крайней мере через общественные водоразборные колонки. Такие меры позволят государственным органам обеспечить удовлетворение основных потребностей бедноты в области здравоохранения, как они были определены в ходе Международной конференции по первичной медико-санитарной помощи 1978 года 10/.

с) Продовольственные субсидии

43. Важную вспомогательную роль в качестве системы социальной защиты даже в среднесрочном и долгосрочном плане до осуществления мер по увеличению доходов практически всех малообеспеченных людей играют продовольственные субсидии, ориентированные на людей, которые проживают в абсолютной нищете. Для ликвидации голода и недоедания в целях выполнения решений Международной конференции по проблемам питания 1992 года 11/ необходимо предпринять дополнительные усилия.

д) Обеспечение адекватным жильем

44. Для хорошего здоровья нужны не только нормальное питание, медицинское обслуживание и качественная питьевая вода, но и адекватное жилье, которое, как минимум, должно быть достаточным по площади, чистым, хорошо вентилируемым, хорошо освещаемым солнцем и противостоящим непогоде. В настоящее время жилье малообеспеченных людей, будь то в сельских или городских районах, не отвечает ни одному из этих основных требований, так как не был достигнут значительный прогресс в выполнении рекомендаций Глобальной стратегии в области жилья для всех до 2000 года 12/.

45. В сельских районах необходимо делать упор на такие мероприятия, которые позволят малообеспеченным людям строить свои собственные дома с использованием местных материалов при соответствующей технической консультативной помощи со стороны государственных органов, наличии доступа к материалам и, где это необходимо, к участкам для застройки, что прежде всего касается безземельных людей. Особой проблемой станет удовлетворение адекватных жилищных потребностей городской бедноты. В отличие от сельских районов, земля и материалы в городах стоят дороже и совершенно недоступны людям, проживающим в абсолютной нищете, даже для строительства очень скромного, но адекватного жилья. Учитывая низкий реальный спрос бедных слоев населения, нельзя рассчитывать также и на обеспечение их жильем через рынок. Реальными вариантами могли бы стать: субсидирование арендной платы малообеспеченных людей для стимулирования действующих на рынке фирм к строительству для них жилья; обеспечение малоимущих технической консультативной помощью и субсидиями на приобретение материалов и участков для застройки, с тем чтобы они могли строить свое собственное жилье; организация строительства государственного жилья для сдачи его малоимущим по доступным ценам. Все три варианта потребуют значительных государственных расходов, однако для обеспечения городской

бедноты надлежащим жильем необходимо будет прибегнуть к одному из них или к определенной их комбинации. Следует проявлять осторожность и добиваться того, чтобы любые виды субсидий на жилье предоставлялись исключительно малообеспеченным людям. В этом отношении для правительств будут актуальными рекомендации, которые будут приняты на предстоящей второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), запланированной на 1996 год.

46. Труднее решить проблему вентиляции жилья. Хотя существуют технологии для более эффективного использования энергии и снижения отрицательных последствий для здоровья, их применение требует финансовых ресурсов, которыми малообеспеченные люди не располагают. Таким образом, в конечном итоге решением станут меры, направленные на скорейшее повышение доходов малообеспеченных людей или резкое снижение стоимости альтернативных видов техники – печей на солнечных батареях, более эффективных и менее загрязняющих окружающую среду обычных печей, использующих в качестве топлива биомассу. Для эффективного решения накапливающихся проблем, связанных с удалением отходов, необходимо основное внимание уделять предупреждению возникновения отходов, уменьшению их объема и вторичному использованию. В этой области необходимы не только более жесткие законы по охране окружающей среды; нужны также экономические рычаги и, конечно же, разнообразные формы работы на местах. Возможно, что опасные токсичные материалы должны быть запрещены немедленно.

е) Политика в области народонаселения

47. Искоренение нищеты в долгосрочном плане требует также осуществления соответствующей политики в области народонаселения. Что касается динамики демографических показателей, то невозможно обеспечить быстрое снижение темпов прироста численности населения, в результате чего повышается значение безотлагательного осуществления рекомендаций Международной конференции по народонаселению и развитию 13/, в особенности путем обеспечения широкого участия предполагаемых бенефициариев, и прежде всего женщин, в разработке и внедрении высококачественных услуг по охране репродуктивного здоровья, включая услуги по планированию семьи. Если меры по искоренению нищеты приведут к повышению уровня доходов и образования, а также улучшению здоровья малообеспеченных людей, то в результате этого произойдет автоматическое замедление темпов прироста численности населения, что повысит эффективность политики в области народонаселения.

D. Расширение социально-политических возможностей бедных слоев населения

1. Более широкое участие представителей бедных слоев населения и роль неправительственных организаций

48. Все шире признается тот факт, что в странах с высокой долей населения, живущего в условиях абсолютной нищеты, экономическая матрица нищеты и возможности для проведения преобразований самым тесным образом связаны со структурами политических и социальных систем. Малоимущие лица не имеют достаточного уровня образования, не понимают в полной мере, как функционируют их собственные политические системы и учреждения, и не имеют собственных организационных структур. Как следует из самого определения, они не обладают достаточными экономическими возможностями и даже в условиях демократического общества не способны претворить свое право на участие в голосовании в политическую власть, которая необходима для осуществления социально-экономических преобразований в их интересах. Представителям влиятельных групп населения часто удается воспрепятствовать принятию мер по борьбе с нищетой кроме тех случаев, когда возникает серьезный кризис, который становится катализатором социально-политических реформ.

49. Возможности осуществления описанных выше мер возрастут при условии более широкого участия представителей малоимущих слоев населения в проведении местной и национальной политики и в деятельности социально-экономических учреждений. Децентрализация политической власти с передачей части функций на провинциальный и местный уровни в значительной мере способствовала бы расширению возможностей такого участия малоимущих. Даже в условиях демократического общества необходимы определенные меры, призванные обеспечить эффективное участие малоимущих. Им необходимы соответствующие организационные структуры и подготовка с целью ознакомить их с путями эффективного осуществления их закрепленных законом прав. В значительной мере такая деятельность по созданию соответствующих условий может быть осуществлена теми неправительственными организациями, которые готовы действовать независимо, профессионально, на транспарентной и подотчетной основе. Неправительственные организации могут также вести пропагандистскую деятельность от имени малоимущих на национальном и провинциальном уровнях, но лишь в том случае, если они добились бесспорного права выступать от имени тех, кого они представляют. Вместе с тем конечная цель неправительственных организаций должна состоять в осуществлении пропагандистской и просветительской деятельности с целью оказания помощи малоимущим в создании собственных организационных структур.

50. Нередко непосредственное участие малоимущих в деятельности местных организаций по вопросам развития может способствовать повышению их эффективности. Такие организации могут принимать различные формы, например, производственные кооперативы, потребительские кооперативы, кредитно-сберегательные кооперативы, организации по подготовке кадров и организации самопомощи, занятые в строительстве небольших ирригационных сооружений, медицинских центров, мелкомасштабных установок местного водоснабжения, школьных зданий и т.д. Необходимо принимать меры к тому, чтобы деятельность местных организаций самопомощи была ориентирована на удовлетворение интересов малоимущих, а не предусматривала их эксплуатацию.

2. Расширение возможностей женщин

51. Во многих развивающихся странах необходимо провести социальные и правовые реформы в целях расширения участия женщин в социально-политических и экономических учреждениях. Во многих странах в силу законов или традиций женщины лишены многих прав. Например, они часто не имеют права участвовать в работе таких организаций, как кооперативы и кредитные учреждения. Они часто не имеют права владеть землей и иным имуществом, и значительная часть женщин не имеет доступа к образованию. Такое положение становится препятствием для малоимущих женщин, пытающихся вырваться из нищеты. Правительства многих стран приняли меры по исправлению положения, однако большинству из них необходимо сделать еще больше для того, чтобы женщины могли пользоваться такими же правами, как и мужчины. Проведения административных и правовых реформ, а также изменения обычаев и традиций можно добиться путем широкой демократизации, ознакомления населения в целом с потенциальным вкладом женщин в дело социально-экономического развития и, важнее всего, путем просвещения женщин, которое является одним из основных путей расширения их возможностей. В конечном итоге именно просвещение даст женщинам возможность воспользоваться их законными правами. Кроме того, в этой области сторонники традиционного образа жизни, выступающие против социальных преобразований, вероятно, будут меньше сопротивляться действиям правительства. Просвещение для женщин также окажет колоссальное воздействие на темпы роста населения. Для борьбы с нищетой особое внимание необходимо уделять мерам для обеспечения доступа женщин к производственным активам, включая кредиты. Предполагается, что в ходе грядущей четвертой Всемирной конференции по положению женщин будут выработаны руководящие принципы и приоритеты для действий в интересах женщин.

3. Действия в интересах коренных народов

52. Среди малоимущих коренные народы представляют особую группу, поскольку они, как правило, не принадлежат к основной части общества. По оценкам, их численность составляет около 300 млн. человек 14/. Большинство коренных общин становятся жертвами захвата их земель и природных ресурсов со стороны представителей других групп. Они часто не располагают четко оформленными правами собственности или страдают от постоянных нарушений их предусмотренных законом прав. Недавние исследования Всемирного банка по вопросу о положении коренных народов, в частности в Латинской Америке, показывают, что они относятся к наименее имущей и наиболее обездоленной части населения, для которой характерны высокие коэффициенты младенческой смертности, недоедания среди детей и самый низкий уровень грамотности и приема в школы. В одном из исследований Всемирного банка говорится, что "традиционно земли коренных народов присваиваются лицами со стороны, а сами представители коренных народов используются для работы по контрактам или на низкооплачиваемой работе в шахтах, а также на фермерских хозяйствах и плантациях" 15/.

53. В последнее время возникло множество организаций представителей коренных народов, которые отстаивают свои права, культурные ценности и самобытность. В основе их позиции лежит борьба с негативными традициями в отношении коренных народов; участие в процессе принятия решений и политике развития на местном уровне; сохранение их языка и культуры и, самое важное, сохранение контроля над принадлежащими коренным народам землями и природными ресурсами. Кроме того, такие организации все чаще требуют выделения большей доли государственных бюджетных ассигнований на цели развития для представителей коренных народов и обращаются к международным учреждениям за оказанием финансовой поддержки и технической помощи в осуществлении их проектов развития.

54. Особое внимание необходимо уделять вопросу обеспечения коренным народам надежных прав собственности, которые необходимы для их экономического благосостояния и выживания. Такая деятельность должна сопровождаться мерами по формированию человеческого капитала в плане улучшения системы школьного обучения, профессиональной подготовки и медицинского обслуживания, а также мероприятиями по созданию рабочих мест в целях снижения их зависимости от неформального сектора. Чтобы коренные народы смогли добиться своих социально-экономических целей, будь то интеграция в основную часть общества или сохранение своей культуры, им необходимо дать возможность активно участвовать в разработке и осуществлении проектов развития, создаваемых в их интересах правительствами их стран и/или международным сообществом. Можно надеяться, что в ходе Международного десятилетия коренных народов, которое началось в 1994 году, международное сообщество будет добиваться восстановления законных прав коренных народов и ратифицирует Конвенцию МОТ № 169 о коренных и племенных народах.

4. Меры в интересах других особых групп

55. Во всех странах всегда будут существовать определенные группы населения, такие, как инвалиды, умственно отсталые, престарелые, сироты и покинутые дети, которые не в полной мере охвачены мерами по созданию рабочих мест или не охвачены ими вообще. Единственная для этих групп населения возможность добиться надлежащего уровня жизни заключается в социальной помощи, ориентированной на удовлетворение их потребностей.

IV. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ И ИСКОРЕНЕНИЕ НИЩЕТЫ

А. Устойчивое развитие высокопродуктивных земель

56. В интересах повышения производительности сельского хозяйства, которое необходимо для общего экономического роста, увеличения объема экспортных поступлений и укрепления продовольственной безопасности, а также в интересах ослабления интенсивности эксплуатации маргинальных земель, необходимо уделять более широкое внимание высокопродуктивным сельскохозяйственным угодьям. В оптимальных условиях и с помощью интенсивных методов земледелия такие районы, как равнины в центральной части Индии, плодородные равнины и пояс саванн Африки, а также высокогорные саванны и пампасы тихоокеанского побережья Центральной и Южной Америки, способны производить достаточно продовольствия для удовлетворения потребностей растущего населения. Высокопродуктивные районы, как правило, способны обеспечивать интенсивное растениеводство до тех пор, пока их использование не превысит способности почв к регенерации. Продуктивность сельского хозяйства можно еще более повысить за счет сельскохозяйственных исследований, включая безопасную биотехнологию. С точки зрения экологии в высокопродуктивных районах предстоит решить задачу рационального использования земельных и водных ресурсов и других факторов производства, что позволит не допустить деградации почв в долгосрочном плане при повышении продуктивности сельского хозяйства. С этой целью нужно будет ликвидировать системы стимулов, поощряющих интенсивное и неэффективное использование водных ресурсов и химикатов, контролировать их использование через систему взимания платы с пользователя, принять соответствующие методы земледелия во избежание эрозии почв, а также добиться того, чтобы строительство ирригационных сооружений отвечало экологическим требованиям. Нарождающееся в промышленно развитых странах движение потребителей за производство сельскохозяйственной продукции с учетом интересов социальной и экологической безопасности может повлечь за собой определенные изменения методов сельскохозяйственного производства.

57. Около 250 млн. наиболее обездоленных людей в мире живет в районах с высокопродуктивными почвами. Вместе с тем результаты увеличения объемов сельскохозяйственного производства и повышения продуктивности вовсе необязательно приведут к снижению распространенности неравенства или крайней нищеты в сельских районах. Рабочую силу, высвободившуюся в результате модернизации сельского хозяйства, можно удержать в районах, обладающих высоким потенциалом, за счет сочетания обеспечения более широкого доступа к земельным участкам и создания продуктивной занятости путем развития и/или расширения агропромышленного комплекса, животноводства и несвязанных с фермерским хозяйством отраслей производства в сельских районах.

В. Устойчивое развитие низкопродуктивных земель

58. Хотя в основе роста сельскохозяйственного производства неизбежно будет лежать интенсификация ведения сельского хозяйства на высокопродуктивных землях, потребуются также инвестиции в развитие низкопродуктивных земель как для снятия остроты проблемы нищеты в сельских районах, так и в целях предупреждения дальнейшей деградации почв. Низкопродуктивные земли, как правило, представляют собой засушливые участки, часто в районах, подверженных засухе и опустыниванию, горные экосистемы и засоленные почвы. Сотни миллионов малоимущих людей живут на таких землях и нуждаются в помощи для изменения их методов ведения сельского хозяйства.

59. Деградация земель в маргинальных районах не во всех случаях происходит по причине все большего притока малоимущих, а главным образом в связи с тем, что малоимущие не получили доступа к инфраструктуре и факторам производства, необходимым для того, чтобы перейти уровень натурального хозяйства и животноводства, которые влекут за собой снижение плодородия

почв. Хорошо известно, что устойчивый с экономической и экологической точек зрения метод ведения сельского хозяйства на маргинальных землях заключается в интенсивном выращивании деревьев и кустарников, а не полевых культур. Это позволит малоимущим фермерам перейти от натурального хозяйства с выращиванием полевых культур к устойчивому коммерческому выращиванию древесных и кустарниковых культур. Для такого вида ведения сельского хозяйства необходимы ирригационные сооружения, более совершенные услуги в области транспорта и организации сбыта, а также большой объем капитальных ресурсов, однако он дает потенциальную возможность повышения уровня доходов малоимущих, а также обеспечивает растительный покров почвы, что позволяет предотвратить ее дальнейшую деградацию. Кроме того, для обеспечения устойчивости потребуются более широкие инвестиции на цели проведения сельскохозяйственных исследований и информационно-пропагандистской работы в отношении маргинальных земель, а также обеспечение прав собственности в тех случаях, когда их не существует, с учетом прав, возникших в силу традиций и/или обычаев, в том числе с учетом общинных миграционных прав или прав миграционного землепользования. В определенных объемах на маргинальных землях можно по-прежнему выращивать традиционные продовольственные культуры на основе применения новых методов, сродни агролесоводческим. В засушливых районах будет необходимо приступить к осуществлению проектов альтернативных источников доходов за счет капиталовложений в производство, не связанное с фермерской деятельностью. Важнейшее значение имеет содействие устойчивому использованию засушливых земель таким образом, чтобы обеспечить приемлемый уровень жизни для тех, кто от них зависит. Во избежание дальнейшей деградации маргинальных земель развивающимся странам и международному сообществу необходимо в срочном порядке осуществить положения Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке 16/.

C. Восстановление деградировавших земель

60. С учетом трудностей на пути увеличения площадей сельскохозяйственных угодий в большинстве развивающихся стран деятельность по предупреждению дальнейшей деградации почв необходимо дополнить мерами по восстановлению уже деградировавших земель как в высокопродуктивных, так и в низкопродуктивных районах. Хотя пока с помощью мер по восстановлению удалось достичь немногого, усилия в этом направлении были предприняты в ряде развивающихся стран. Вместе с тем в зависимости от масштабов и характера деградации восстановление с использованием известных на сегодняшний день методов может быть сопряжено с весьма значительными затратами. Кроме того, инвестиции в восстановительные мероприятия имеют свои побочные стороны. Одна из них состоит в том, что ради этого приходится отказываться от инвестиций в ирригацию, системы транспорта и организации сбыта, особенно в районах с маргинальными землями. Таким образом, потенциальные инвестиции в восстановление деградировавших почв нужно оценивать с учетом этой альтернативы.

D. Восстановление лесов и лесонасаждения

61. Во многих развивающихся странах в обязательном порядке необходимо принять меры по восстановлению лесов и увеличению площадей лесных массивов для удовлетворения местных потребностей в топливной древесине, а также по восстановлению деградировавших водосборных бассейнов в целях расширения водоснабжения для сельскохозяйственных и иных целей. Благодаря интенсификации сельскохозяйственного производства в высокопродуктивных районах отпадает необходимость в сведении новых лесов и сельскохозяйственном использовании маргинальных земель, которые затем можно будет использовать для целей восстановления лесов. В то же время переход от выращивания на маргинальных землях полевых культур к выращиванию древесных и кустарниковых культур будет способствовать восстановлению лесов и увеличению площадей лесных

массивов. Лесовосстановительная деятельность не только позитивно сказывается на окружающей среде, но и имеет положительный экономический эффект. С учетом растущей нехватки запасов древесины для нужд промышленности создание лесопитомников также является экономически жизнеспособным путем. Программы увеличения площадей лесных массивов сразу же обеспечат продуктивную занятость для малоимущих, а в среднесрочном и долгосрочном плане позволят увеличить запасы топливной древесины, промышленной древесины и водоснабжение, а также запасы углеводородного сырья в природе.

v. МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ИСКОРЕНЕНИЮ НИЩЕТЫ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ УСИЛИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

А. Национальные усилия

62. Для осуществления описанных выше стратегий потребуются дополнительные финансовые средства и перераспределение государственных расходов. В краткосрочной и среднесрочной перспективе произойдет увеличение бюджетных расходов в связи с расширением экономических и социальных инфраструктур с целью охвата сельских районов и неохваченных периферийных городских районов, а также городских трущоб, в которых проживает неимущее население. Эти расходы также возрастут в той мере, в какой потребуются создавать программы государственных работ и субсидировать удовлетворение продовольственных и жилищных потребностей малоимущего населения. В краткосрочном плане дополнительным бременем на бюджет ляжет принятие экологически безопасных технологий и практики.

63. В контексте структурных преобразований, которые постепенно осуществляются в развивающихся странах, не существует никакой или практически никакой возможности для повышения подоходного налога и налога на прибыли. Возможно, удастся добиться некоторых дополнительных поступлений за счет увеличения налогов на предметы роскоши. В результате повышения косвенных налогов на предметы первой необходимости сильнее всего пострадают малоимущие. Возможно, в краткосрочном и среднесрочном плане наиболее эффективная мера увеличения государственных поступлений будет заключаться в расширении базы налогообложения путем ограничения или ликвидации освобождений от уплаты налогов, налоговых льгот и временных освобождений от уплаты налогов, а также укрепления управления и сбора налогов. В более отдаленной перспективе дополнительные поступления будут зависеть от темпов экономического роста.

64. Необходимо будет обратить особое внимание на перераспределение государственных расходов. Кроме того, потребуется активизировать усилия для повышения на основе соответствующих сборов и налогообложения эффективности государственных инвестиций в экономическую и социальную инфраструктуру, которые непосредственно способствуют повышению производительности и уровня доходов, а также повышению стоимости недвижимого имущества. Повышению государственных доходов будут также способствовать взимание платы за вторичное и последующее образование, профилактическое здравоохранение, водоснабжение, электроснабжение и т.д. на основе платежеспособности пользователя. Во всех этих случаях взимаемая плата должна быть рассчитана таким образом, чтобы обеспечивать достаточный уровень перекрестного субсидирования, причем на начальном этапе основное бремя должно ложиться на представителей имущих слоев населения. Как правило, когда речь идет об основных услугах для малоимущих, интересы обеспечения доступа должны возобладать над стремлением обеспечить возмещение затрат.

65. Обеспечение самого широкого участия малоимущих в разработке, планировании и осуществлении программ и проектов искоренения нищеты косвенно принесет положительные результаты за счет снижения нагрузки на государственный бюджет. Это позволит свести к минимуму административные расходы и ограничить рост отчислений. Можно будет добиться даже еще большей экономии расходов путем сокращения государственных непроизводительных расходов, таких, как нецелевое субсидирование, военные расходы и убыточные инвестиционные проекты. Кроме того, можно ожидать сокращения первоначальных бюджетных расходов по мере повышения занятости и уровня доходов среди неимущих и поэтапной отмены непосредственных мер по искоренению нищеты.

В. Международное сотрудничество

66. Хотя основное бремя мероприятий по искоренению нищеты лежит на самих развивающихся странах, международное сотрудничество имеет важнейшее значение для дополнения усилий на национальном уровне. По-видимому, наиболее эффективной областью международного сотрудничества является международная торговля. Развивающиеся страны нуждаются в расширении рынков для товаров, экспортируемых ими в развитые страны, чтобы успешно осуществлять мероприятия по искоренению нищеты, направленные на повышение продуктивной занятости как в городах, так и в сельских районах. К числу некоторых из областей, представляющих непосредственный интерес для развивающихся стран, можно отнести либерализацию торговли сельскохозяйственной продукцией, особенно прошедшей обработку, изделиями из текстиля и другими трудоемкими товарами легкой промышленности. Главным образом именно в этих областях мелкомасштабные предприятия городского сектора и сельских районов помимо фермерского хозяйства обладают наиболее высокими сравнительными преимуществами. По оценкам, либерализация торговли продукцией сельского хозяйства будет ежегодно приносить развивающимся странам и бывшим странам с централизованно планируемым хозяйством 22 млрд. долл. США, а либерализация торговли изделиями из текстиля позволит развивающимся странам получать порядка 50 млрд. долл. США в год, то есть сумму, почти равную общему объему получаемой ими иностранной помощи 17/.

67. Более пристального внимания заслуживают техническая помощь и передача экологически чистых технологий. Расширение компонента технической помощи, связанного с подготовкой кадров, будет способствовать развитию людских ресурсов. В большинстве стран техническая помощь потребуется на различных уровнях – для подготовки специалистов по разработке проектов искоренения нищеты, подготовки специалистов широкого профиля, подготовки специалистов для проведения сельскохозяйственных исследований с учетом условий конкретных районов в целях внедрения технологических новшеств в сельское хозяйство, таких, как высокоурожайные и засухоустойчивые семена, обучения фермеров более эффективным методам использования водных ресурсов, оказания учебной помощи микропредприятиям в вопросах организации сбыта их экспортной продукции и т.д. В целях повышения эффективности и результативности технической помощи необходимо радикальным образом пересмотреть методы ее оказания и ее качественные аспекты. Поскольку в удовлетворении своих технологических потребностей развивающиеся страны в значительной мере зависят от импорта, претворение в жизнь планов устойчивого развития по-прежнему зависит от передачи экологически безопасных технологий по доступным ценам. Таким образом, техническая помощь должна дополняться передачей современных экологически безопасных технологий.

68. Что касается финансирования, то в рамках официальной помощи в целях развития (ОПР) необходимо уделять большее внимание вопросам искоренения нищеты. Ориентация такой помощи на инвестирование в инфраструктуру сельского хозяйства для обслуживания фермерских микропредприятий, обеспечения занятости для сельских жителей, не занятых в фермерских

хозяйствах, и городских рабочих позволит повысить ее эффективность. Расширение официальной помощи в целях развития будет иметь важнейшее значение, особенно в краткосрочной и долгосрочной перспективе, чтобы правительства имели возможность создать необходимую физическую и социальную инфраструктуру.

69. Все многосторонние агентства и организации системы Организации Объединенных Наций решительно добиваются искоренения нищеты, но не располагают для этого достаточными средствами. Надлежащее финансирование осуществляемых ими программ позволит значительно ускорить решение этой задачи.

70. Для развивающихся стран с наиболее высоким уровнем задолженности, в которых на ее обслуживание расходуется значительная часть государственного бюджета и/или экспортных поступлений, пересмотр долговых обязательств, включая полное списание задолженности, должен стать одним из важнейших компонентов внешнего финансирования, которое обеспечивает сообщество доноров в поддержку программ искоренения нищеты.

VI. ОБЗОР ДОСТИГНУТОГО ПРОГРЕССА: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ И ОПЫТ

A. Опыт стран в деле борьбы с нищетой

71. В основу настоящего раздела положен опыт тринадцати развитых, восьми развивающихся стран и трех стран с переходной экономикой, которые представили информацию о своих национальных действиях по борьбе с нищетой в рамках подготовки к Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития. Вследствие ограниченности странового и регионального охвата в подразделах, посвященных развивающимся странам и странам с переходной экономикой, содержится лишь краткий обзор осуществляемых и/или планируемых действий по борьбе с нищетой.

1. Развитые страны 18/

72. Для развитых стран в целом характерна проблема относительной нищеты. Ее отличительной чертой является социальная изоляция, а не острая нехватка предметов первой необходимости. В основе этого лежит недостаточность получаемых в виде дохода средств, которые необходимы для приобретения определяемой обществом "корзины товаров и услуг", достаточной для обеспечения "социальной реинтеграции".

73. Проблема социальной изоляции по существу носит хронический характер, однако ее масштабы соотносятся с экономическими циклами. В качестве одного из основных факторов, способствующих этому явлению, выступает продолжительная безработица, особенно среди молодежи, обусловленная либо структурными изменениями, в том числе автоматизацией, либо экономическим спадом. Вторым фактором – увеличение доли людей преклонного возраста. Третьим фактором является дискриминационная практика в отношении женщин, групп населения, относящихся к меньшинствам, включая этнические меньшинства, иммигрантов, беженцев и коренных народов в некоторых странах. Женщины, как правило, подвергаются более высокому риску оказаться в числе лиц, живущих в условиях нищеты, чем мужчины. Их положение является менее надежным с точки зрения сохранения постоянной работы, они зарабатывают в среднем меньше, чем мужчины, и получают меньшие пенсии и пособия по старости. Особенно страдают от этого незамужние женщины и матери-одиночки. В некоторых странах этнические меньшинства обоих полов относятся к группам населения, которые находятся в самых неблагоприятных в социальном плане условиях и которые являются маргинальными в социальном и

экономическом отношении. Для некоторых стран характерны значительные масштабы локализованной устойчивой нищеты в экономически отсталых сельских и городских районах. В ряде развитых стран исключительно острой проблемой стала нехватка государственного жилья, о чем свидетельствует увеличение численности бездомных и людей, не имеющих адекватного жилья. Следствием социальной изоляции является снижение уверенности в собственных силах, отчужденность, проблемы с психическим здоровьем, совершение преступлений против индивидуумов и общества, вспышки локализованного насилия и другие социальные язвы.

74. В развитых странах в целом обеспечивается относительно высокий уровень социальной защиты, который, однако, как представляется, неадекватен с точки зрения задачи решения проблем социальной изоляции. Степень озабоченности по поводу этой проблемы варьируется в зависимости от страны, равно как и характер мер, принимаемых в целях ее разрешения. Основные предлагаемые решения – в отдельных странах они фактически используются в определенной комбинации – включают совершенствование практики функционирования рынка труда; уделение большего внимания профессиональной подготовке и связям между деловыми кругами и учебными заведениями; совершенствование или укрепление мер социальной защиты; опробование методов повышения эффективности систем социального обеспечения; осуществление специальных программ, разработанных для районов сосредоточения городской и сельской бедноты; обеспечение гарантий получения минимальных доходов; устранение зависимости между расходами на социальную защиту и экономическими циклами; ликвидация дискриминации в отношении женщин и групп населения, относящихся к числу меньшинств; и реализация специальных программ в интересах определенных групп населения, находящихся в неблагоприятных условиях: нетрудоспособных, инвалидов, родителей-одиночек, вдов в престарелом возрасте, нуждающихся детей и коренных народов.

75. Что касается ликвидации нищеты в развивающихся странах, то развитые страны, как правило, отмечают необходимость совершенствования основы социально-экономической политики; обеспечение того, чтобы развитие осуществлялось в интересах человека, и уделения при этом особого внимания вопросам удовлетворения элементарных потребностей и развития людских ресурсов; расширения производительной занятости посредством создания мелких и средних предприятий; развития демократии и децентрализации политической власти в сочетании со специальными мерами по решению проблем беднейших и уязвимых слоев населения; поощрения участия на низовом уровне; вовлечения женщин в процесс развития наравне с мужчинами.

76. Ввиду увеличения разрыва между богатыми и бедными странами правительство Дании считает, что необходимо убедить богатые страны осуществить перераспределение ресурсов путем передачи их беднейшим странам мира в целях оказания содействия достижению общих глобальных целей – удовлетворение элементарных потребностей и предотвращение ухудшения состояния окружающей среды. Руководствуясь этими же целями, Италия выступает за расширение сотрудничества с развивающимися странами посредством предоставления технической и финансовой помощи в сферах, связанных с развитием человеческой личности: оказание содействия в создании местных компаний-производителей в целях использования рабочей силы из самых неимущих слоев населения; оказание содействия в реализации руководящих принципов ВОЗ и ЮНИСЕФ в отношении здравоохранения и социальной защиты; оказание содействия в осуществлении рекомендации ЮНЕСКО по вопросам базового образования, обучения грамоте, профессиональной подготовки и повышения уровня осведомленности о местных культурах; поддержка в вопросах, касающихся реального участия населения в выборе путей решения своих приоритетных проблем и осуществлении своих мероприятий. В качестве основного способа решения проблемы нищеты на международном уровне Лихтенштейн пропагандирует систему социального обеспечения, которая понимается как глобальная социальная защита с уделением особого внимания борьбе с голодом во всем мире. Правительство Финляндии считает, что необходимо осуществить более справедливую

структуризацию мировой экономики в целях обеспечения учета потребностей беднейших стран и создания на национальном уровне условий для того, чтобы бедные могли сами справиться с нищетой. Правительство Швеции поддерживает мнение о том, что "мирные дивиденды" должны направляться в развивающиеся страны на цели социального развития и что государствам следует выступать в качестве гаранта прав человека, гражданских свобод и базовой экономической стабильности. Некоторые страны подчеркнули необходимость ослабления протекционизма в промышленно развитых странах и дальнейшей либерализации торговли и сокращения задолженности.

2. Развивающиеся страны 19/

77. Четыре страны (Индия, Индонезия, Маврикий и Пакистан) сообщили о том, что в 80-е годы их ситуация с точки зрения нищеты улучшилась в результате резкого экономического роста в сочетании с мерами по ослаблению остроты проблемы нищеты. Ирак сообщил, что после введения международного экономического эмбарго ситуация с точки зрения нищеты обострилась вследствие общего ухудшения экономического положения, однако при этом он не представил более подробной информации о своей программе мероприятий по борьбе с нищетой, а лишь упомянул о том, что ослабление остроты проблемы нищеты связано с отменой эмбарго. Все представившие сообщения страны, и прежде всего более крупные, признают, что большое число их граждан по-прежнему живет за чертой нищеты. Они особо отметили, что, хотя имеющий широкую основу экономический рост будет по-прежнему выступать в качестве важного условия ликвидации нищеты в долгосрочном плане, столь же важное значение будет иметь принятие правительством непосредственных мер по улучшению судьбы бедных и предотвращению ухудшения состояния окружающей среды. Упор неизменно делается на реформе как экономической, так и социальной политики. По сообщению правительства Кубы, кубинский опыт свидетельствует о возможности решения задачи социального развития до полного экономического развития и о том, что первое может способствовать второму.

78. Одна из основных общих целей в области политики этих стран заключается в ускорении роста производительности в сочетании с созданием рабочих мест. С этой целью они выступают за необходимость ускорения экономического роста посредством осуществления ряда мер, имеющих различную степень приоритетности: проведение соответствующих реформ в области политики; изменение структур производства с уделением большего внимания эффективной трудоемкой деятельности; содействие развитию местных предприятий; оказание финансовой поддержки и создание инфраструктуры; расширение деятельности по профессиональной подготовке; видоизменение систем подготовки кадров в целях обеспечения большей гибкости этих систем и придания им способности реагировать на тенденции, характерные для рынка труда; более эффективное распределение рабочей силы путем повышения качества информации о рынках труда. Второй общей целью в области политики, что было особо подчеркнуто всеми ими, является ускорение развития людских ресурсов с упором на расширении начального образования, первичного медико-санитарного обслуживания и санитарии, включая снабжение безопасной питьевой водой. Обеспечение адекватным жильем и питанием также занимает центральное место в страновых программах. Третьей общей характеристикой предлагаемых действий является акцент на необходимости обеспечения более всестороннего участия бедноты в целом и женщин в частности в осуществлении правительственных программ и проектов, предназначенных для бедных. Более всестороннее участие бенефициаров в реализации проектов борьбы с нищетой рассматривается в качестве эффективного средства ускорения процесса осуществления этих программ, позволяющего не упускать из виду проблему бюджетного бремени правительства. Другой общей задачей стран является поощрение справедливости – на межрегиональном уровне, по отношению к сельским и городским районам, мужчинам и женщинам – при оказании социальных услуг. Индия и Индонезия уделили особое внимание оказанию услуг в области охраны репродуктивного здоровья и

планирования семьи, а Зимбабве сделала упор на обеспечении баланса между доступом каждого человека к социальным услугам и возмещением соответствующих издержек.

79. Как правило, страновые программы разрабатываются с учетом задачи устойчивого развития. За последние два года в Индии, Маврикии и Пакистане была завершена разработка национальных планов действий в области окружающей среды. Зимбабве приступила к осуществлению мер, направленных на замедление процесса деградации почв, приняв закон о приобретении земли, в котором предусматривается обзор существующей программы выделения земельных участков для переселенцев в целях обеспечения того, чтобы она служила интересам бедноты. Кроме того, осуществляются меры по созданию в сельских районах предприятий обрабатывающей промышленности, с тем чтобы смягчить остроту проблемы нехватки земли. В Пакистане были осуществлены конкретные шаги по укреплению управления окружающей средой. Так, были приняты новые декреты, устанавливающие более высокие стандарты в отношении качества окружающей среды и предусматривающие децентрализацию функции борьбы с загрязнением. В Индии была принята новая национальная политика борьбы с промышленным загрязнением путем ужесточения правил и внедрения некоторых налоговых стимулов.

80. Некоторые страны поставили перед собой конкретные задачи в социальной сфере. Так, восьмой план развития Индии предусматривает обеспечение всеобщего начального образования и медицинского обслуживания к 2000 году. Маврикий, где охват начальным образованием достиг 98 процентов, планирует довести этот показатель до 100 процентов и осуществить при этом надлежащие меры в интересах детей-инвалидов. Зимбабве поставила перед собой следующие цели: обеспечение жильем всех к 2000 году; сокращение детской и младенческой смертности на 32 процента и 50 процентов, соответственно, к 2000 году; обеспечение доступа к учебным заведениям для всех детей. Индонезия планирует сократить численность лиц, живущих в условиях абсолютной бедности, на 12 миллионов, или 6 процентов от нынешней численности населения, в ходе выполнения своего второго плана развития, к осуществлению которого она приступила в 1993 году. Китай намерен к 2000 году решить следующие задачи: адекватное обеспечение питьевой водой всех жителей; ликвидация неграмотности среди молодежи и лиц среднего возраста; предотвращение и искоренение местных заболеваний.

3. Страны с переходной экономикой 20/

81. Все страны с переходной экономикой сталкиваются с проблемами нищеты, обусловленными процессом перехода к рыночной экономике, который характеризуется замедлением экономической деятельности и снижением доходов. Приватизация государственных предприятий повлекла за собой рост безработицы. Вследствие этого большое количество людей оказалось ниже черты бедности. В Хорватии и Югославии эта проблема усугублена разрушением экономики в результате гражданской войны. Продолжение оказания социальных услуг на уровнях, достигнутых ранее, и удовлетворение потребностей жертв войны и беженцев во всех этих странах стали невозможными. Правительства всех трех стран разработали новые программы экономического восстановления, направленные на возобновление роста, и социальные программы, предусматривающие защиту наиболее уязвимых групп населения, однако оптимизма по поводу быстрого экономического и социального восстановления они не испытывают. Югославия сообщила, что в настоящее время серьезным препятствием на пути восстановления являются применяемые к ней международные санкции.

4. Неправительственные организации

82. Была получена информация от двух неправительственных организаций, организаций СИРФ (Нигерия) и АСЕНЕТ (Соединенные Штаты Америки). Первые инициировали осуществление программы борьбы с нищетой, предусматривающей предоставление за счет оборотного фонда

кредитов нуждающимся женщинам и молодежи, которые хотят принять участие в устойчивых проектах и предприятиях, особенно в мелкой торговле. Организация СИРФ отметила, что ее деятельность в значительной мере сдерживается отсутствием средств. Цель деятельности АСЕНЕТ заключается в создании возможностей для того, чтобы население с низким доходом в Аппалачском регионе могло успешно включиться в экономическую деятельность в основных сферах путем, в частности, организации среди небольших фирм кооперативов по производству товаров для узкоспециализированных рынков, привлечения финансовых ресурсов в интересах этого региона из других регионов, создания учебных центров совместно с другими общинами страны, оказания поддержки в переходный период тем категориям населения, которые переходят от получения пособий по социальному обеспечению к труду, и развития навыков производительной деятельности и руководства.

В. Последние события и опыт в области международного сотрудничества

1. Межправительственные процессы

83. С начала текущего десятилетия в рамках межправительственных процессов в системе Организации Объединенных Наций формируется широкий консенсус относительно необходимости ликвидации нищеты как приоритетной социальной задачи и необходимого условия устойчивого развития. В 1990 году на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей было заявлено, что мир располагает средствами и знаниями для защиты жизни и облегчения страданий детей и содействия всестороннему развитию их человеческого потенциала, и ее участники обязались, в частности, развернуть глобальное наступление на нищету, что принесло бы непосредственную пользу в деле обеспечения благополучия детей. В Международной стратегии развития на четвертое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций, 1991–2000 годы 21/, в которой ликвидация нищеты определена в качестве первоочередной задачи Десятилетия, содержится призыв к государствам-членам приложить все усилия для достижения в течение Десятилетия четырех согласованных целей: ликвидация голода и случаев смерти от голода; существенное сокращение уровня недоедания и смертности среди детей; значительное сокращение хронического голода; искоренение основных заболеваний, вызываемых недостаточным питанием.

84. В разработанной в 1992 году Повестке дня для мира экономический рост увязывается с социальной стабильностью, а социальная стабильность – с имеющим широкую основу социально-экономическим и политическим участием населения, обуславливающим необходимость расширения возможностей неорганизованных, бедных и маргинальных слоев общества 22/. Проблеме ликвидации нищеты большое внимание было уделено на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. Принцип 5 Рио-де-Жанейрской декларации гласит, что государства и народы сотрудничают в решении важнейшей задачи искоренения бедности – необходимого условия устойчивого развития 23/. В Повестке дня на XXI век, в которой целая глава посвящена вопросам, касающимся ликвидации нищеты, предусматривается разработка конкретной стратегии борьбы с нищетой в качестве одного из основных условий обеспечения устойчивого развития 24/. На Международной конференции по питанию было заявлено, что в мире имеется достаточно продовольствия для всех и что основная проблема заключается в неравенстве доступа к нему, и рекомендовано, чтобы политика и программы осуществлялись в интересах наиболее нуждающихся и чтобы приоритет отдавался осуществлению политики, направленной на удовлетворение интересов человека, и программ, которые позволяют расширить доступ к ресурсам сельской и городской бедноты и усилить контроль за ними со стороны этой категории населения, расширяют ее производительные возможности и доходы и укрепляют способность бедных заботиться о самих себе 11/.

85. В 1993 году Всемирная конференция по правам человека подтвердила, что крайняя нищета и социальная изоляция являются нарушением прав человека. Она заявила, что существование широко распространенной нищеты препятствует полному и эффективному осуществлению прав человека и что ее скорейшее и полное искоренение должно оставаться одной из первоочередных задач международного сообщества 25/. Генеральная Ассамблея, которая провозгласила 1993 год Международным годом прав коренных народов 26/ с целью укрепления международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными общинами в таких областях, как права человека, окружающая среда, развитие, образование и здравоохранение, провозгласила Международное десятилетие коренных народов мира, начинающееся в 1994 году 27/. Она также провозгласила 1996 год Международным годом борьбы за ликвидацию нищеты 28/. Ожидается, что подготовка к проведению этого Года позволит сосредоточить внимание на установлении эффективных связей между мерами по осуществлению стратегий ликвидации нищеты, которые содержатся в последних международных соглашениях и докладах или будут предложены в будущих международных соглашениях и докладах.

86. В 1994 году Межправительственный комитет по ведению переговоров для разработки конвенции по борьбе с опустыниванием рекомендовал, чтобы национальные программы действий пострадавших стран – сторон Конвенции включали, в частности, положения, предусматривающие поощрение альтернативных источников средств к существованию и улучшение национальной экономической ситуации в целях укрепления программ, направленных на искоренение нищеты и на обеспечение продовольственной безопасности, устойчивое управление природными ресурсами и устойчивые методы ведения сельского хозяйства. В Программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию, в которой нищета является темой, затрагиваемой в целом ряде разделов, устанавливается зависимость между ростом численности населения, нищетой, развитием и окружающей средой и весьма подробно излагаются основания и методы замедления темпов роста численности населения, а также ликвидации нищеты, которая определяется в ней в качестве основного препятствия на пути осуществления усилий в области развития. В докладе Генерального секретаря, посвященном Повестке дня для развития (А/49/665), в который, возможно, будут внесены изменения перед его принятием Генеральной Ассамблеей, говорится, в частности, что главной целью развития должна быть ликвидация нищеты и удовлетворение приоритетных потребностей всех людей таким способом, который может быть продуктивно использован и в отношении будущих поколений, и содержится призыв ко всем странам заключить всеобщее соглашение о ликвидации нищеты в течение конкретного периода времени.

87. Хотя выше описаны основные и самые последние меры по борьбе с нищетой, предпринятые на международном уровне, возможно, следует упомянуть также о некоторых крупных мероприятиях, осуществленных ранее, но не утративших своего значения. Вероятно, первой международной реакцией на низкую результативность подхода к решению проблемы нищеты, основанного на принципе "просачивания благ сверху вниз", был созыв в 1976 году Всемирной конференции по проблемам занятости, принявшей по инициативе МОТ стратегию удовлетворения "основных потребностей", в которой главный упор делается на обеспечении производительной занятости как на одном из способов решения задачи ликвидации нищеты. Эта концепция не утратила своего значения и актуальности и в наши дни. В 1978 году на Международной конференции по первичной медико-санитарной помощи было заявлено, в частности, что одной из основных социальных задач мирового сообщества должно быть достижение всеми народами мира к 2000 году такого уровня здоровья, который позволит им вести продуктивный в социальном и экономическом плане образ жизни. Оказание бедным услуг в области здравоохранения по-прежнему является одной из приоритетных проблем. В 1980 году Генеральная Ассамблея провозгласила период 1981-1990 годов Международным десятилетием снабжения питьевой водой и санитарии 29/, призвав государства-члены взять на себя обязательство добиться существенного

повышения норм и уровней снабжения питьевой водой и санитарии к 1990 году. Хотя в ходе десятилетия в этих областях был достигнут значительный прогресс, сделать предстоит еще больше.

88. В 1988 году Хабитат по просьбе Генеральной Ассамблеи и в сотрудничестве с другими организациями системы Организации Объединенных Наций разработал Глобальную стратегию жилья до 2000 года. Основное внимание в этой стратегии уделяется группам населения с низким доходом, а в ее основе лежит "подход, предусматривающий создание возможностей". Цель заключается в том, чтобы помочь большому числу бездомных и лиц, имеющих плохое жилье и проживающих в неблагополучных с точки зрения охраны здоровья районах, будь то в городских районах трущоб и самовольной застройки или в бедных сельских районах, удовлетворить свои потребности в жилье. Как принцип, лежащий в основе этой стратегии, так и ее цели сохраняют свою актуальность. Прогресс, достигнутый в деле обеспечения адекватным жильем бедноты, является незначительным, и в этой связи перед второй Конференцией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), которая состоится в 1996 году, и международным сообществом стоит трудная задача.

89. Аналогичный консенсус в отношении ликвидации нищеты сформировался в ходе процесса подготовки к Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития и четвертой Всемирной конференции по положению женщин, провести которые намечено в 1995 году. Ликвидация нищеты является одной из трех главных тем Встречи на высшем уровне в интересах социального развития, а проблема нищеты и обусловленного ею бремени, которое лежит на женщинах, относится к числу основных тем Всемирной конференции.

90. Усилия, осуществлявшиеся в рамках межправительственных процессов системы Организации Объединенных Наций в течение последних нескольких лет, имели своим результатом разработку – особенно в социальных секторах – целого ряда планов, ориентированных на конкретные действия по ликвидации нищеты. В этих планах содержится детальное изложение политики и мер, которые являются в значительной степени совместимыми или взаимодополняющими друг друга. Некоторые из них включают также поставленные в приоритетных областях цели, на достижение которых отводятся конкретные сроки. Их осуществление имело бы большое значение с точки зрения решения задачи ликвидации нищеты. В целях содействия их эффективному осуществлению, возможно, необходимо при всестороннем участии всех заинтересованных организаций системы Организации Объединенных Наций объединить все компоненты в единую комплексную оперативную программу с ясно сформулированными приоритетами, подлежащими достижению в конкретные сроки целями, соответствующими целям, которые были определены Встречей на высшем уровне в интересах социального развития в важнейших областях, и четко определенной ответственностью за деятельность на национальном и международном уровнях.

2. Организации системы Организации Объединенных Наций

91. Специализированные учреждения и организации системы Организации Объединенных Наций, мандаты которых охватывают экономический и социальный сектора, все активнее выступают за расширение деятельности по борьбе с нищетой, а некоторые из них разработали с этой целью новые подходы. Еще в 1976 году МОТ приняла свою стратегию развития, предусматривающую удовлетворение основных потребностей, в целях решения проблемы расширения масштабов нищеты. После структурной перестройки и последующего увеличения масштабов нищеты в ряде развивающихся стран ЮНИСЕФ в 1987 году предложил осуществить "перестройку с учетом человеческого фактора" в целях защиты уязвимых слоев общества в период перехода к поступательному росту. Принимая во внимание негативные последствия структурной перестройки с точки зрения уровня нищеты в Африке, Экономическая комиссия для Африки (ЭКА) в 1989 году высказала мнение о том, что в обычных программах перестройки игнорируются основные

структурные факторы, учет которых является необходимым условием обеспечения экономического роста и социально-экономических преобразований. Она предложила альтернативную основу, а именно – перестройку в сочетании с преобразованиями, цель которых заключается в том, чтобы преобразовать в основном товарообменную африканскую экономику в производственную экономику, ориентированную на удовлетворение потребностей человека. В 1989 году Международный валютный фонд (МВФ) выдвинул концепцию "высококачественного роста", предусматривающую справедливый рост с уделением особого внимания тяжелому положению бедных и уязвимых слоев населения и охране окружающей среды.

92. Сообщество организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, продолжает выступать за стратегии развития, направленные на сокращение нищеты, уделяя в последние несколько лет все большее внимание имеющему широкую основу участию и экологической устойчивости. Так, в 1990 году Всемирный банк предложил стратегию "роста, ведущего к сокращению нищеты", центральное место в которой, в частности, занимает имеющий широкую основу экономический рост, нацеленный на создание возможностей для бедных, а также расширение доступа к образованию, услугам в области здравоохранения и другим социальным услугам, оказание которых является необходимым условием того, чтобы бедные могли воспользоваться этими возможностями. В этом же году Комитет по планированию развития отметил, что сохраняющаяся нищета является следствием несоответствия структур и неэффективности политики и что в прошлом программы борьбы с нищетой в основном носили символический характер. Он предложил "обеспечивающий благоприятные условия" комплекс мер, направленных на создание условий для того, чтобы бедные могли сами справиться с проблемой нищеты. С 1990 года ПРООН высказывает мысль о том, что рост является необходимым, но не единственным условием свободы человеческого выбора и развития человеческой личности. Она неизменно подчеркивает необходимость развития человеческой личности и ликвидации нищеты как необходимых условий устойчивого роста и охраны окружающей среды. В 1992 году МФСР предложил "новую концепцию развития", предусматривающую использование такого подхода к решению задачи ослабления остроты проблемы нищеты, который является не просто механизмом, позволяющим бедным достичь определенного порога дохода или потребления, а подходом, применение которого позволяет обеспечить устойчивый рост производительности и вовлечение бедных в процесс роста. Основное внимание в деятельности Постоянного комитета по борьбе с нищетой ЮНКТАД уделяется необходимости расширения международной торговли как средства сокращения нищеты.

93. Общеизвестные основные элементы осуществляемых стратегий включают следующее: макроэкономическая политика, способствующая имеющему широкую основу росту; доступ бедных к производительным ресурсам, особенно земле и кредитам; адекватная сельская и городская инфраструктура; развитие людских ресурсов с упором на образование и профессиональную подготовку, здравоохранение и санитарии, включая снабжение безопасной питьевой водой; системы социальной безопасности, имеющие своей целью обеспечить защиту уязвимых слоев общества в ходе структурной перестройки; обстановка демократии, обеспечивающая благоприятные условия для более широкого участия бедных, включая женщин, в процессе социально-экономического развития; надлежащая политика в области народонаселения; экологически устойчивое использование ресурсов, при котором сама ликвидация нищеты рассматривается в качестве необходимого условия устойчивого использования ресурсов, особенно земли; благоприятная и способствующая достижению поставленных целей международная экономическая обстановка.

94. Общеизвестно, что нижеследующие учреждения и организации давно пропагандируют и решают, наряду с прочим, эти задачи: ЮНЕСКО – ликвидация неграмотности, создание равных возможностей в плане образования для всех и профессиональная подготовка взрослых; ВОЗ – всеобщий доступ к здравоохранению, включая санитарно-гигиенические услуги и снабжение

безопасной питьевой водой; ЮНИСЕФ – адекватное питание и услуги в области охраны здоровья детей; ЮНФПА – обеспечение быстрого переходного периода в демографическом отношении посредством оказания услуг в области охраны репродуктивного здоровья и планирования семьи; Хабитат – адекватное жилье и оказание связанных с этим услуг в интересах бедных; ФАО – развитие сельских районов, включая лесовозобновление и лесовосстановление и создание агропромышленных предприятий; ЮНИДО – индустриализация сельских районов, включая создание агропромышленных предприятий, передача соответствующей технологии и содействие развитию мелких и средних предприятий в обрабатывающей промышленности; МФСР – оказание помощи фермерам–беднякам; МОТ – оказание поддержки мелким предприятиям и внедрение трудоемких технологий, доступных для бедных; ПРООН – создание потенциала; Всемирный банк – расширение возможностей путем предоставления доступа к рынкам, оказания финансовой и технической помощи и осуществления руководства по вопросам политики. Все эти усилия явно носят взаимодополняющий характер и хорошо согласуются с более широкими стратегиями, о которых говорится выше, и с целями устойчивого развития.

95. Во всех стратегиях в области развития, предложенных в последнее время сообществом организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, отмечается необходимость активизации усилий по ликвидации нищеты. В каждой из них подчеркивается значение мер, способствующих решению этой задачи, и высказывается общее мнение о том, что, хотя экономический рост будет по-прежнему иметь важное значение, для целей ликвидации нищеты и обеспечения устойчивого развития подхода, в основе которого лежит принцип "просачивания благ сверху вниз", недостаточно. Они все активнее включают в свою деятельность элементы экологической устойчивости и подходы к развитию, в основе которых лежит принцип "снизу–вверх".

С. Организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций

1. Организация экономического сотрудничества и развития

96. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) занимается проблемой нищеты скорее косвенно, чем непосредственно. Ее мандат предусматривает оказание поддержки развивающимся странам в деле создания имеющего широкую основу национального людского и организационного потенциала, необходимого для выведения этих стран и их населения из состояния нищеты. В контексте сотрудничества в области развития она уделяет особое внимание трем глобальным целям: имеющий широкую основу и экологически устойчивый рост; расширение участия населения в процессе развития; замедление темпов роста численности населения.

97. С учетом итогов обсуждения в течение двух последних десятилетий проблем нищеты и развития Организация выделила в качестве ключевых с точки зрения роста и справедливости следующие аспекты: переход в экономике от капиталоемкой стратегии, основанной на государственной собственности, к ориентированной на рынок стратегии мелкого производства; исправление перекосов в политике; пересмотр в целях обеспечения большей справедливости концепции оказания коммунальных услуг; расширение возможностей женщин; меры, касающиеся землепользования; контроль за численностью населения. Она сознает, что включение экологических проблем в проекты и программы в области развития, хотя и влекущие за собой получение более ощутимой выгоды, нередко будет иметь своим результатом увеличение объема расходов, что потребует мобилизации дополнительных финансовых ресурсов и передачи технических достижений донорами.

98. ОЭСР проявляет особый интерес к вопросу оказания поддержки деятельности по обеспечению более широкого участия всего населения в процессе развития посредством расширения его

возможностей на основе использования демократических принципов, обеспечения местного участия на низовом уровне и децентрализации процесса принятия решений, а также к вопросу поощрения равного доступа женщин к услугам в области образования, здравоохранения и профессиональной подготовки. Использованию подходов, предусматривающих широкое участие населения, можно содействовать, в частности, путем поддержки программ децентрализации на местном – правительственном уровне и деятельности по созданию благоприятных условий для участия всех групп населения на этом уровне; путем заострения внимания директивных органов стран-получателей помощи и персонала учреждений по оказанию помощи к подходам, предусматривающим широкое участие населения, и путем гибкого управления.

2. Европейское сообщество

99. Европейское сообщество сообщило, что по состоянию на конец 1992 года свыше 50 млн. граждан входящих в него стран жили в условиях нищеты, а 17 млн. трудящихся были безработными. В период с 1980 года возрос уровень и нищеты, и безработицы. Поэтому нищета является одной из основных проблем. Борьба с нищетой и социальной изоляцией является функцией главным образом государств-членов. Однако, не выходя за рамки своих полномочий и ресурсов, ЕС постоянно поддерживает любые инициативы государств-членов, которые предпринимаются ими в целях обеспечения того, чтобы все граждане играли активную роль в строительстве Сообщества.

100. За период с 1975 года Сообщество приступило к осуществлению трех последовательных рамочных программ борьбы с нищетой и социальной изоляцией. В сентябре 1993 года Комиссия ЕС предложила новую программу борьбы с социальной изоляцией и поощрения солидарности; Советом министров она еще не принята. Комиссия осуществила также меры по разработке комплекса более далеко идущих и согласованных мер, таких, как выработка рекомендаций по вопросу о праве всех граждан на ресурсы в объеме, достаточном для того, чтобы обеспечить сохранение человеческого достоинства. Она была принята Советом министров 24 июня 1992 года. Завершается работа над составлением текста торжественной декларации по вопросу о правах маргинальных слоев населения.

101. В настоящее время Комиссия оказывает поддержку большому количеству неправительственных организаций и сотрудничает с ними в вопросах борьбы с нищетой. Эта поддержка в основном направляется через европейские федерации, или объединения, неправительственных организаций. Кроме того, Комиссия проводит консультации с социальными партнерами (работодателями и профсоюзами), неправительственными организациями, занимающимися вопросами борьбы с нищетой, и Европейской платформой для организаций по проблемам семьи в отношении конкретных вопросов и инициатив, касающихся социальной изоляции.

VII. ВЫВОДЫ

102. Основные выводы настоящего доклада заключаются в следующем:

а) на протяжении ряда лет сформировался широкий консенсус относительно неотложной необходимости принятия мер по решению трудноразрешимой и сохраняющейся проблемы нищеты и ее пагубных последствий для целостности окружающей среды. Этот консенсус отражается в касающихся политики предложениях учреждений и организаций системы Организации Объединенных Наций, имеющих мандаты на деятельность в экономическом и социальном секторах. В настоящее время стоит задача реализации последовательных и систематических мер по

осуществлению их рекомендаций в разумные сроки и с учетом целей, выдвинутых на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития;

b) хотя экономический рост будет по-прежнему иметь важное значение как с точки зрения повышения общего жизненного уровня, так и в плане долгосрочной борьбы с нищетой в развивающихся странах, нельзя делать упор на росте, который основывается исключительно на рыночных силах, ни в деле борьбы с нищетой, ни при решении задачи обеспечения экологической устойчивости. Существует неотложная необходимость осуществления четкой стратегии роста, ведущего к сокращению нищеты, которая включает меры по обеспечению экологической устойчивости;

c) если меры борьбы с нищетой должны быть экологически безопасными, то ликвидация нищеты является необходимым условием устойчивого развития. Ликвидация нищеты представляет собой также важный фактор долгосрочной социально-политической стабильности, которая сама выступает в качестве предварительного условия устойчивого социально-экономического развития. Нельзя допускать, чтобы люди, находясь в состоянии полного отчаяния, подвергали чрезмерной эксплуатации природные ресурсы;

d) сохраняющаяся массовая нищета является отражением характера социально-политических структур и социально-экономической политики и мер, осуществление которых не привело к перераспределению выгод от роста в интересах значительной части населения и не позволило ей принять продуктивное участие в развитии своих стран. В этой связи усилия по ликвидации нищеты следует рассматривать не как акты благотворительности по отношению к бедным, а скорее как обязательное экономическое условие мобилизации производственного потенциала бедных в интересах самих бедных и общества в целом;

e) в целях ликвидации нищеты и обеспечения экологической устойчивости потребуются перейти от традиционных подходов к развитию на основе принципа "сверху-вниз", что нередко равносильно введению системы социальной защиты, как это расценивается некоторыми людьми, в отношении всего общества, к подходам на основе принципа "снизу-вверх". Это предусматривает всестороннее участие всех граждан в социально-политических процессах и в планировании и осуществлении программ социально-экономического развития. Решение задачи обеспечения всестороннего участия всех обусловит необходимость создания благоприятной политической обстановки, децентрализации процесса принятия решений путем передачи соответствующих функций на места и осуществления четко сформулированных мер по расширению возможностей бедных в целом и женщин в частности, с тем чтобы они могли включать свои социально-экономические приоритеты в национальные, региональные и местные планы развития и в полной мере участвовать в осуществлении этих планов;

f) в развивающихся странах успех даже самых перспективных стратегий ликвидации нищеты и обеспечения экологической ценности будет зависеть прежде всего от степени международного сотрудничества, особенно в области международной торговли, передачи экологически чистых технологий и оказания финансовой и технической поддержки;

g) правительствам следует в первоочередном порядке осуществить рекомендации, содержащиеся в главе II, "Ликвидация нищеты", Программы действий, принятой на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития 30/;

h) в будущем Комиссия по устойчивому развитию, возможно, пожелает сосредоточить свое внимание на связях между нищетой и естественной средой, включая те из них, которые

определены Встречей на высшем уровне в интересах социального развития. В число возможных тем могли бы войти следующие:

- a) защита здоровья городской бедноты от воздействия экологического стресса;
- b) расширение возможностей мелких фермеров и других бедных сельскохозяйственных рабочих, работников лесного хозяйства и рыбаков при условии соблюдения ими принципа устойчивого развития;
- c) охрана окружающей среды и управление ресурсами в бедных ресурсами и экологически уязвимых регионах, в частности на маргинальных землях, где сосредоточено большое число бедных;
- d) лесонасаждение и лесовозобновление для целей защиты окружающей среды и удовлетворения потребностей бедноты в древесном топливе;
- e) поощрение создания в сельской местности предприятий несельскохозяйственного сектора в целях обеспечения производительной занятости бедных, с тем чтобы уменьшить уровень интенсивности эксплуатации земельных ресурсов и приостановить процесс обезлесения;
- f) развитие предназначенных для бедноты систем канализации для бытовых сточных вод в целях предотвращения загрязнения воды.

Примечания

1/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые Конференцией (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II.

2/ World Development Report, 1992 (Washington, D.C., World Bank, 1992), p. 30.

3/ U. Simonis and others, Poverty, Environment and Development (Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 1992), p. 4.

4/ Ibid, p. 15.

5/ WHO, Draft Report of the Commission on Health and Environment, 1991, p. 31.

6/ World Development Report ... , p. 29.

7/ IFAD, The State of World Rural Poverty (Rome, 1992), p. xx.

8/ World Travel and Tourism Council, Travel and Tourism's Economic Perspective (Brussels, 1995), pp. 4-8.

9/ См. Report of the World Conference on Education for All, Jomtien, 5-9 March 1990 (E/ICEF/1990/L.4).

10/ См. UNIDO/IOD.255.

11/ См. Report of the International Conference on Nutrition, Rome, 5-11 December 1992 (Rome, FAO, 1992).

12/ Резолюция Генеральной Ассамблеи 42/191 от 11 декабря 1987 года.

13/ См. Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию, Каир, 3-13 сентября 1994 года (A/CONF.171/13 и Add.1).

14/ S. Davis and others, "Promoting the development of indigenous people in Latin America", Finance and Development (March 1994), p. 38.

15/ S. Davis and others, loc. cit., p. 38.

16/ См. A/AC.241/27.

17/ Human Development Report, 1994 (New York, Oxford University Press, 1994), pp. 66-67.

18/ Австралия, Австрия, Дания, Германия, Испания, Италия, Лихтенштейн, Португалия, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Швеция и Япония.

19/ Зимбабве, Индия, Индонезия, Ирак, Китай, Куба, Маврикий и Пакистан.

20/ Латвия, Хорватия и Югославия.

21/ Резолюция 45/199 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1990 года,

22/ Резолюция 47/120 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года.

23/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые Конференцией (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение I.

24/ Там же, приложение II.

25/ См. A/CONF.157/24 (часть I).

26/ Резолюция Генеральной Ассамблеи 45/164.

27/ Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/163.

28/ Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/183.

29/ Резолюция Генеральной Ассамблеи 35/18.

30/ Будет издано в качестве документа A/CONF.166/90.
